

Hans Joachim Rutsch

Der Begriff der kommunalen Selbstverwaltung in der
marxistisch-leninistischen Staats- und Verwaltungslehre
und die Rechts- und Verfassungsentwicklung
des Stadtgebildes von Ost-Berlin

1968
1

Der Begriff der kommunalen Selbstverwaltung in der
marxistisch-leninistischen Staats- und Verwaltungs-
lehre und die Rechts- und Verfassungsentwicklung
des Stadtgebildes von Ost-Berlin

I n a u g u r a l - D i s s e r t a t i o n

zur

Erlangung des akademischen Grades eines Doktors
der Rechte durch die Rechts- und Staatswissen-
schaftliche Fakultät der Westfälischen Wilhelms-
Universität

zu

Münster

vorgelegt von

Hans Joachim Rutsch

aus Duisburg

1968



1. Berichterstatter: Prof. Dr. Scupin
 2. Berichterstatter: Prof. Dr. Dr. Pagenkopf
- Dekan: Prof. Dr. Nörr

Tag der mündlichen Prüfung: 18. 5. 1968

Inhaltsübersicht
=====

Erster Teil:	Seite
Der Begriff der kommunalen Selbstverwaltung in der marxistisch-leninistischen Staats- und Verwaltungslehre	1
Abschnitt A: Die Auffassungen von Marx und Engels	1
I. Umfang und Bedeutung der kommunalen Selbstverwaltung bei Marx und Engels	1
II. Die Haltung zu den bürgerlich-liberalen Prinzipien	3
III. Die Gemeinde im künftigen Staat	4
1. Die Ansicht in der "Ansprache"	4
2. Die Auffassung von Marx nach der Pariser Kommune des Jahres 1871	6
3. Die Stellungnahmen von Engels	16
Abschnitt B: Die Auffassungen Lenins und die Gemeinde im Sowjetstaat	20
I. Lenin über die kommunale Selbstverwaltung	20
II. Die "Kommuneverfassung" als Vorbild des Rätessystems	21
III. Die leninistische Deutung des Selbstverwaltungsbegriffs - Das Problem im Staatsbild des Bolschewismus	23
IV. Die Gemeinde in der Sowjetunion	29
Abschnitt C: Lehre und Praxis in der DDR	32
I. Die besondere Problematik in der DDR	32

II. Der Selbstverwaltungsbegriff in der Staats- und Verwaltungslehre der DDR	33
1. Die Selbstverwaltung als Aus- druck des Klassenkampfes zwi- schen der Bourgeoisie und dem "Feudalismus"	33
2. Die Selbstverwaltung im "Bourgeoisstaat"	40
3. Die Gemeinde im sozialistischen Staat	46
III. Die Entwicklung der Gemeindever- fassung der DDR	51

Zweiter Teil:

Die Rechtslage des Ostteils Berlins ab 30. November 1948 im Zusammenhang mit der Verfassungsentwicklung ganz Berlins	67
--	----

Abschnitt A: Die Entwicklung des Berliner Verfas- sungsrechts von den Anfängen bis zur sowjetischen Besetzung im Jahre 1945	67
---	----

Abschnitt B: Die Rechtslage Berlins nach dem zwei- ten Weltkrieg bis zur Spaltung der Stadt im Jahre 1948	72
---	----

I. Die Stellung unter alliierter Besatzungsgewalt	72
1. Die alliierten Abkommen	72
2. Das sowjetische Interim	75
3. Die Besetzung West-Berlins durch die drei Westmächte	76
4. Die alliierte Kommandantur	76
5. Die besatzungsrechtliche Lage Berlins	77

	Seite
II. Die verfassungsrechtliche Entwicklung	81
1. Der erste Magistrat	81
2. Die Vorläufige Verfassung vom 13.8.1946	83
3. Die staatsrechtliche Lage Berlins	84
4. Berliner Verfassungspläne	88
Abschnitt C: Der Zusammenbruch der Viermächteverwaltung und die Spaltung der Stadt	90
I. Die Anfänge der Entwicklung	90
II. Das Ende der Einheit Berlins	92
III. Die Entwicklung in West-Berlin	94
IV. Die Frage der Fortdauer des Viermächtestatus Berlins im Zusammenhang mit der Note der Sowjetunion an die drei Westmächte vom 27.11.1958	95
V. Die Einbeziehung Berlins in das Bundesgebiet	106
Abschnitt D: Die Rechts- und Verfassungsentwicklung des Stadtgebildes von Ost-Berlin	113
I. Die Stellung unter alleiniger Besatzungsgewalt der Sowjets	114
II. Die innere Rechts- und Verfassungsentwicklung	119
1. Die Entwicklung bis zur Vorläufigen Ordnung vom 23.1.1953	119
2. Die Vorläufige Ordnung vom 23.1.1953	122

3. Die Übernahme des Gesetzes über die örtlichen Organe der Staats- macht vom 18.1.1957 und der Ord- nung über die Aufgaben und Ar- beitsweise der örtlichen Volks- vertretungen und ihrer Organe vom 7.9.1961	129
4. Legalität und Legitimität des Ost-Berliner Regimes	131
III. Die Stellung Ost-Berlins im Herr- schaftssystem der DDR	133
Schluß: Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse	139

Schriftenverzeichnis

=====

A. Einzelschriften, Aufsätze, Lehrbücher, Kommentare

- 1) Abendroth, Wolfgang Die gegenwärtige völkerrechtliche Bedeutung des Potsdamer Abkommens vom 2. August 1945, Europa-Archiv 1952, S. 4943 ff, zit. "Potsdamer Abkommen".
- 2) Acker, Heinrich Berlin - Stadt, Staat oder Land, Demokratischer Aufbau 1948, S. 74 f, zit. "Berlin".
- 3) Adler, Max Die Staatsauffassung des Marxismus, in: Marx-Studien, Blätter zur Theorie und Politik des wissenschaftlichen Sozialismus, Band 4, 2, Wien 1922, zit. "Staatsauffassung".
- 4) Adler, Max Wegweiser, Studien zur Geistesgeschichte des Sozialismus, Stuttgart 1914, zit. "Wegweiser".
- 5) Anweiler, Oskar Die Rätebewegung in Rußland 1905 - 1921, Leiden 1958, zit. "Rätebewegung".
- 6) Becker, Erich Entwicklung der deutschen Gemeinden und Gemeindeverbände im Hinblick auf die Gegenwart, in: Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Band 1, Berlin-Göttingen-Heidelberg 1956, S. 62 ff, zit. "Entwicklung".

- 7) Böhme, Günter
Der Alliierte Kontrollrat und die Alliierte Hohe Kommission, Das Kontrollsystem in Deutschland, jur. Diss. Köln 1952, zit. "Kontrollsystem".
- 8) Böhme, Kurt
Zur Überwindung der Auftragsan-
gelegenheiten, Demokratischer
Aufbau 1948, S. 102 f, zit.
"Überwindung".
- 9) Bünninger/Hochbaum/
Lekschas/Schulze
Das Verwaltungsrecht der Deut-
schen Demokratischen Republik,
Berlin 1957, zit. "Verwaltungs-
recht".
- 10) Bohn, Helmut
Die Aufrüstung in der sowjeti-
schen Besatzungszone Deutsch-
lands, Bonn 1958, zit. "Auf-
rüstung".
- 11) Boock, Georg
Sozialistische Kommunalpolitik
vor dem ersten Weltkrieg, Demo-
kratischer Aufbau 1947, S. 41 ff,
zit. "Kommunalpolitik".
- 12) Brandt, Heinz
Bedeutung und Konsequenzen des
30. November 1948, Einheit 1949,
S. 228 ff, zit. "Bedeutung".
- 13) Brandt/Uhlitz/Korber
Von Bonn nach Berlin, Berlin
1957, zit. "Berlin".
- 14) Breitfeld, Arthur
Die verfassungsrechtliche Stel-
lung der Berliner Bezirke,
Berlin 1954, zit. "Berliner
Bezirke".
- 15) Brill, Hermann Louis
Studien zur Entstehung und Ent-
wicklung der deutschen Selbst-
verwaltung, jur. Diss. Jena 1928,
zit. "Selbstverwaltung".

- 16) Brunn, Walter Die rechtliche, politische und wirtschaftliche Lage des Berliner Sowjetsektors, Berlin 1954, zit. "Sowjetsektor".
- 17) Clay, Lucius D. Entscheidung in Deutschland, Frankfurt 1950, zit. "Entscheidung".
- 18) Dahm, Georg Völkerrecht, Stuttgart 1961, zit. "Völkerrecht".
- 19) Davison, Walter "Die Blockade von Berlin",
Phillips Frankfurt-Berlin 1959, zit. "Blockade".
- 20) Dennewitz u.a. Kommentar zum Bonner Grundgesetz (Bonner Kommentar), Hamburg 1950 ff, zit. "Grundgesetz".
- 21) Drath, Martin Berlin und Bonn, Die Rechtsstellung Berlins in der Bundesrepublik, Juristische Rundschau 1951, S. 385 f, zit. "Berlin und Bonn".
- 22) Drath, Martin Die staatsrechtliche Stellung Berlins, Archiv des öffentlichen Rechts 1957, S. 27 ff, zit. "Berlin".
- 23) Drews, Bill Freiherr vom Stein, Berlin 1930, zit. "Stein".
- 24) Engels, Friedrich Der Ursprung der Familie, des Privateigentums und des Staats, Berlin 1949, zit. "Ursprung".
- 25) Engelbert, Heinz Die neuen Gesetze über die Nationalausschüsse - eine neue Etappe der Demokratisierung der örtlichen Organe der Staatsgewalt in der Tschechoslowakischen

- Volksrepublik, Staat und Recht
1954, S. 241 ff, zit. "National-
ausschüsse".
- 26) Eschenburg, Theodor In: Berlin in Vergangenheit und
Gegenwart, Tübinger Vorträge
S. 141, Tübingen 1961, zit.
"Berlin".
- 27) Faust, Fritz Das Potsdamer Abkommen und seine
völkerrechtliche Bedeutung,
Frankfurt-Berlin 1959, zit.
"Potsdamer Abkommen".
- 28) Fechner, Max Reden auf der Tagung des Kommu-
nalpolitischen Beirats der SED
im Dezember 1947, Demokratischer
Aufbau 1948, S. 28 f, zit.
"Reden".
- 29) Fechner, Max Selbstverwaltung - ein Teil der
staatlichen Gesamtverwaltung,
Demokratischer Aufbau 1948,
S. 145 f, zit. "Selbstverwaltung".
- 30) Fechner, Max Wesen und Aufgaben der neuen de-
mokratischen Selbstverwaltung,
Berlin 1948, zit. "Wesen".
- 31) Fölsche, Ernst Staatsrechtliche Stellung und
Verwaltungsaufbau Groß-Berlins,
Die öffentliche Verwaltung 1949,
S. 370, zit. "Berlin".
- 32) Forsthoff, Ernst Lehrbuch des Verwaltungsrechts,
9. Auflage, München und Berlin
1966, zit. "Lehrbuch".
- 33) Fraenkel/Bracher Staat und Politik, Frankfurt
1957, zit. "Staat".

- 34) Fußlein, R.W. Deutsche Verfassungen, Berlin-Frankfurt 1951, zit. "Verfassungen".
- 35) Gläser, Georg Eine Antwort an Prof. Dr. Peters, Demokratischer Aufbau 1948, S. 221 f, zit. "Antwort".
- 36) Gläser, Georg 1848 - 1948, Demokratischer Aufbau 1948, S. 49 ff, zit. "1848".
- 37) Görg, Hubert Berlin und Bonn, Die rechtlichen Beziehungen des Landes Berlin zur Bundesrepublik Deutschland, Der öffentliche Dienst 4. Jahrgang Heft 8/9, S. 159 f, zit. "Berlin".
- 38) Hacker, Jens Die Rechtslage Berlins, SBZ-Archiv 1964, S. 110 ff, zit. "Berlin".
- 39) Hamann, Andreas Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23.5.1949, Kommentar, Berlin-Neuwied-Darmstadt 1956, zit. "Grundgesetz".
- 40) Heffter, Heinrich Die deutsche Selbstverwaltung im 19. Jahrhundert, Stuttgart 1950, zit. "Selbstverwaltung".
- 41) Helfritz, Hans Allgemeines Staatsrecht, Detmold 1949, zit. "Staatsrecht".
- 42) v.d. Heydte, Friedrich August Freiherr In: Staatslexikon, Recht, Wirtschaft, Gesellschaft, Herausgegeben von der Görres-Gesellschaft, 6. Auflage, 5. Band, "Legitimität", Sp. 333, Freiburg 1960. zit. "Legitimität".

- 43) v. d. Heydte,
Friedrich August
Freiherr
In: Staatslexikon wie zuvor, 7.
Band, "Sowjetunion" Sp. 159,
Freiburg 1962, zit. "Sowjet-
union".
- 44) Hillgruber, Andreas
Berlin, Dokumente 1944-1961,
Darmstadt 1961, zit. "Dokumente".
- 45) Hochbaum, Hans-Ulrich/
Leichtfuß, Hans
Zur Rechtsstellung der Räte der
örtlichen Organe der Staatsge-
walt, Berlin 1954, zit. "Rechts-
stellung".
- 46) Jennings, R. Y.
Die Rechtsnatur der alliierten
Besetzung Deutschlands, Monats-
schrift für Deutsches Recht
1948, S. 3 ff, zit. "Rechts-
natur".
- 47) Kautsky, Karl
Die Marxsche Staatsauffassung
im Spiegelbild eines Marxisten,
Jena 1923, zit. "Staatsauf-
fassung".
- 48) Klein, Friedrich
Das Besatzungsstatut für Deutsch-
land, Süddeutsche Juristenzei-
tung 1949, Sp. 738 ff, zit.
"Besatzungsstatut".
- 49) Klein, Friedrich
Neues Deutsches Verfassungs-
recht, Frankfurt 1949, zit.
"Verfassungsrecht".
- 50) Kleyer, Hermann
Inhalt und Umfang der Selbst-
verwaltung auf Grund der Ver-
fassung, Demokratischer Aufbau
1949, S. 330 ff, zit. "Selbst-
verwaltung".
- 51) Kliutschewskij, W.
Geschichte Rußlands, Band 1, 2,
3, Leipzig-Berlin 1925, Band 4
1926, zit. "Geschichte".

- 52) Knevels, Peter Aufbau und Beseitigung der kommunalen Selbstverwaltung in der DDR unter Hervorhebung der geistigen Grundlagen des Verfassungssystems, jur. Diss. Marburg 1958, zit. "Selbstverwaltung".
- 53) Koechlin, Heinrich Die Pariser Commune des Jahres 1871 im Bewußtsein ihrer Anhänger, Basel 1950, zit. "Pariser Commune".
- 54) Körntgen, Egon Die gemeindliche Selbstverwaltung in den Vereinigten Staaten von Amerika, Stuttgart 1962, zit. "Selbstverwaltung".
- 55) Kotowski, Georg Der Kampf um die Selbstverwaltung in Berlin, in: Das Hauptstadtproblem in der Geschichte, Festgabe zum 90. Geburtstag Friedrich Meineckes, Tübingen 1952, zit. "Berlin".
- 56) Kreutzer, Heinz Berlin im Bund, Die Einbeziehung Berlins in die politische und rechtliche Ordnung der Bundesrepublik, Zeitschrift für Politik 1954, S. 139 ff, zit. "Berlin im Bund".
- 57) Kreutzer, Heinz Die Geltung von Bundesrecht in Berlin, Zur Auslegung des Art. 87 der Verfassung von Berlin, Juristische Rundschau 1951, S. 641 f, zit. "Bundesrecht in Berlin".

- 58) Kreutzer, Heinz Die Stellung des Landes Berlin nach den Verträgen von Bonn und Paris, Die öffentliche Verwaltung 1956, S. 225 ff, zit. "Stellung".
- 59) Kröger, Herbert Die rechtlichen Grundlagen der sowjetischen Vorschläge zur Lösung der Berliner Frage, Deutsche Außenpolitik 1959, S. 14 ff, zit. "Berliner Frage".
- 60) Kröger, Herbert Wandlung des Verwaltungsbegriffs? Demokratischer Aufbau 1949, S. 80 und 106 f, zit. "Verwaltungsbegriff".
- 61) Kröger, Herbert Zu einigen Fragen des staatsrechtlichen Status von Berlin, Deutsche Außenpolitik 1958, S. 10, zit. "Berlin".
- 62) Krüger, Ulrich Bericht betr. Dissertation Meister, Staat und Recht 1956, S. 679 ff, zit. "Bericht".
- 63) Küchenhoff, Günther und Erich Allgemeine Staatslehre, Stuttgart 1964, zit. "Staatslehre".
- 64) Landsberg/Goetz Verfassung von Berlin, Berlin o.J., zit. "Verfassung".
- 65) Legien, R. Die Viermächtevereinbarungen über Berlin, Berlin 1961, zit. "Berlin".
- 66) Lenin, Wladimir I. Ausgewählte Werke in 2 Bänden, Berlin 1961, zit. "Ausgew.W.".
- 67) Lenin, Wladimir I. Das Agrarprogramm der Sozialdemokratie in der ersten russischen Revolution von 1905 - 1907,

- Berlin 1952, zit. "Agrarprogramm".
- 68) Lenin, Wladimir I. Über die Pariser Kommune, Berlin 1946, zit. "Pariser Kommune".
- 69) Leonhard, Wolfgang Die Revolution entläßt ihre Kinder, Köln-Berlin 1961, zit. "Revolution".
- 70) Lindner, Gerhard Die widerrechtliche Besetzung Westberlins, Deutsche Außenpolitik 1959, S. 231 ff, zit. "Besetzung".
- 71) Lohmann, Hellmuth Der Staat bei Friedrich Engels, jur. Diss. Köln 1958, zit. "Staat".
- 72) Loppuch, Siegfried Verfassung und Gewaltenteilung, Demokratischer Aufbau 1948, S. 173, zit. "Verfassung".
- 73) Malz, Alfred Zentralisierter Staat - dezentralisierte Verwaltung, Demokratischer Aufbau 1948, S. 149 f, zit. "Staat".
- 74) Mampel, Siegfried Der Sowjetsektor von Berlin, Eine Analyse seines äußeren und inneren Status, Frankfurt-Berlin 1963, zit. "Sowjetsektor".
- 75) v. Mangoldt, Hermann Das Bonner Grundgesetz, 1. Auflage, Berlin-Frankfurt 1953, zit. "Grundgesetz".
- 76) v. Mangoldt-Klein Das Bonner Grundgesetz, 2. Auflage, Berlin-Frankfurt 1957, zit. "Grundgesetz".
- 77) Marx, Karl Der Bürgerkrieg in Frankreich, Berlin 1952, zit. "Bürgerkrieg".

- 78) Marx, Karl Enthüllungen über den Kommuni-
stenprozeß zu Köln, Berlin 1952,
zit. "Enthüllungen".
- 79) Marx, Karl Kritik des Gothaer Programms,
Berlin 1946, zit. "Kritik".
- 80) Marx, Karl Misère de la Philosophie; Réponse
à la Philosophie de la Misère de
M. Proudhon, Bruxelles 1847,
zit. "Misère".
- 81) Maunz, Theodor Deutsches Staatsrecht, München
1968, zit. "Staatsrecht".
- 82) Maunz, Theodor/
Dürig, Günter Grundgesetz, München-Berlin
1966, zit. "Grundgesetz".
- 83) Maurach, Reinhart Handbuch der Sowjetverfassung,
München 1955, zit. "Handbuch".
- 84) Mayer, Otto Theorie des Französischen Ver-
waltungsrechts, Straßburg 1886,
zit. "Frz. Verwaltungsrecht".
- 85) Menzel, Eberhard In: Berlin und keine Illusion,
13. Beiträge zur Deutschland-
politik, S. 8 ff, Hamburg 1962,
zit. "Berlin".
- 86) Mosely, Philip E. Die Friedenspläne der Alliierten
und die Aufteilung Deutschlands,
Europa-Archiv 1950, S. 3032 ff,
zit. "Friedenspläne".
- 87) Mosler, Hermann In: Staatslexikon wie zuvor, 6.
Band, "Potsdamer Abkommen", Sp.
431, Freiburg 1961, zit. "Pots-
damer Abkommen".
- 88) Nawiasky, Hans Allgemeine Staatslehre, Zürich-
Köln 1958, zit. "Staatslehre".

- 89) Pagenkopf, Hans Die dezentralisierte Selbstverwaltung , in: Jahrbuch für Kommunalwissenschaft, 1. Jahrgang 1934, 2. Halbjahrsband, S. 94 - 167, Stuttgart-Berlin, zit. "Selbstverwaltung".
- 90) Pagenkopf, Hans Einführung in die Kommunalwissenschaft, 2. Auflage, Münster 1961, zit. "Einführung".
- 91) Paul, Wolfgang Kampf um Berlin, München-Wien 1962, zit. "Kampf".
- 92) Peters, Hans Die staats- und völkerrechtliche Lage Berlins, Deutsche Verwaltung 1949, S. 601 ff, zit. "Berlin".
- 93) Plechanow, Georgij W. Anarchismus und Sozialismus, Berlin 1920, zit. "Anarchismus".
- 94) Polak, Karl Die Demokratie der Arbeiter- und Bauernmacht, Berlin 1957, zit. "Demokratie".
- 95) Polak, Karl Die Grundlagen der Rätemacht, Neue Justiz 1950, S. 421 ff, zit. "Rätemacht".
- 96) Proudhon, Pierre J. Du principe fédératif, Paris 1863, zit. "Principe".
- 97) v. Rauch, Georg Geschichte des bolschewistischen Rußlands, Wiesbaden 1955, zit. "Geschichte".
- 98) Richert, Ernst Macht ohne Mandat, Köln-Opladen 1958, zit. "Macht".
- 99) Riklin, Alois Ganz Berlin ist eine Sonderzone, SBZ-Archiv 1962, S. 180 ff, zit. "Berlin".

- 100) v. Rimscha, Hans Geschichte Rußlands, Wiesbaden o.J., zit. "Geschichte".
- 101) Ritter, Gerhard Stein, Eine politische Biographie, Stuttgart 1958, zit. "Stein".
- 102) Rößler, Hellmuth Reichsfreiherr vom Stein, Berlin -Frankfurt 1957, zit. "Stein".
- 103) Rothfels, Hans In: Berlin in Vergangenheit und Gegenwart, Tübinger Vorträge S. 6, Tübingen 1961, zit. "Berlin".
- 104) Scheuer, Gerhart Die Rechtslage des geteilten Deutschlands, Frankfurt-Berlin 1960, zit. "Rechtslage".
- 105) Scheuner, Ulrich Die Entwicklung der völkerrechtlichen Stellung Deutschlands seit 1945, Die Friedenswarte Band 1951, S. 1 ff, zit. "Entwicklung".
- 106) Schüle, Adolf In: Berlin in Vergangenheit und Gegenwart, Tübinger Vorträge S. 127 ff, Tübingen 1961, zit. "Berlin".
- 107) Schultz, Lothar Russische Rechtsgeschichte, Jahr 1951, zit. "Rechtsgeschichte".
- 108) Schulz, Klaus-Peter Berlin zwischen Freiheit und Diktatur, Berlin 1962, zit. "Berlin".
- 109) Schwabe, Klaus In: Staatslexikon wie zuvor, 7. Band, "Stein" Sp. 676, Freiburg 1962, zit. "Stein".

- 110) Siegler, Heinrich Dokumentation zur Deutschlandfrage, 2 Bände, Bonn-Wien-Zürich 1961, zit. "Dokumentation".
- 111) Speier, Hans Die Bedrohung Berlins, Köln-Berlin 1961, zit. "Bedrohung".
- 112) Spittmann, Ilse Wachablösung in Karlshorst, SBZ-Archiv 1962, S. 257 f, zit. "Wachablösung".
- 113) Stählin, Karl Geschichte Rußlands von den Anfängen bis zur Gegenwart, Bd. 1-4, Graz-Bad Homburg 1961, zit. "Geschichte".
- 114) Stalin, J. W. Fragen des Leninismus, Moskau 1946 (deutsch), zit. "Leninismus".
- 115) Stavenhagen, Gerhard In: Staatslexikon wie zuvor, 1. Band, "Anarchismus" Sp. 311 Freiburg 1957, zit. "Anarchismus".
- 116) Steffen, Friedrich Carl Die geschichtlichen Grundlagen des Berliner Stadtverfassungsrechts, Würzburg 1935, zit. "Stadtverfassungsrecht".
- 117) Steinhoff, Karl Die demokratische Gemeindeverfassung, Demokratischer Aufbau 1946, S. 225 ff, zit. "Gemeindeverfassung".
- 118) Steuerwald, Hans Die staatsrechtliche Stellung des Landes Berlin zum Bund, Juristische Rundschau 1957, S. 5 ff, zit. "Berlin".

- 119) Städter, Rolf Deutschlands Rechtslage, Hamburg
1948, zit. "Rechtslage".
- 120) Türke, Joachim Demokratischer Zentralismus und
kommunale Selbstverwaltung in
der sowjetischen Besatzungszone
Deutschlands, Göttingen 1960,
zit. "Zentralismus".
- 121) v. Turegg, Kurt Egon Lehrbuch des Verwaltungsrechts,
Berlin 1950, zit. "Lehrbuch".
- 122) Turetzki, W.A. Die Entwicklung der Anschauun-
gen von Marx und Engels über
den Staat, Berlin 1949, zit.
"Staat".
- 123) Ulbricht, Walter Lehrbuch für den demokratischen
Staats- und Wirtschaftsaufbau,
Berlin 1949, zit. "Lehrbuch".
- 124) Verdroß, Alfred Die völkerrechtliche Stellung
Deutschlands von 1945 bis zur
Bildung der westdeutschen Re-
gierung, Archiv des Völker-
rechts 1951/52, S. 129 ff, zit.
"Völkerrechtliche Stellung".
- 125) Verdroß, Alfred Völkerrecht, Wien 1950, zit.
"Völkerrecht".
- 126) Virally, Michel Die internationale Verwaltung
Deutschlands vom 8.5.1945 bis
24.4.1947, Baden-Baden 1948,
zit. "Verwaltung".
- 127) Werner, Fritz Der Begriff der Selbstverwal-
tung im sowjetischen Rechts-
system, Der Städtetag 1949, S.
256 f, zit. "Selbstverwaltung".

- 128) Wittfogel, Karl A. Die orientalische Despotie, Köln-Berlin 1962, zit. "Despotie".
- 129) Wolff, Georg Um die Verfassung Berlins, Demokratischer Aufbau 1947, S. 331, zit. "Verfassung".
- 130) Zuckermann, Leo Berlin - Hauptstadt der Republik, Demokratischer Aufbau 1947, S. 333, zit. "Berlin".
- 131) Zuckermann, Leo Demokratische Ordnung und Selbstverwaltung, Demokratischer Aufbau 1948, S. 169 ff, zit. "Demokratische Ordnung".
- 132) Zuckermann, Leo Über das Wesen der Selbstverwaltung und einige Theorien, Einheit 1949, S. 31 ff, zit. "Selbstverwaltung".

B. Dokumentationen, Textausgaben

- 133) Berlin, Kampf um Freiheit und Selbstverwaltung 1945 - 1946, Herausgegeben im Auftrag des Senats von Berlin, Berlin 1961, zit. Berlin, "Kampf".
- 134) Berlin, Behauptung von Freiheit und Selbstverwaltung 1946 - 1948, Herausgegeben im Auftrag des Senats von Berlin, Berlin 1959, zit. Berlin, "Behauptung".
- 135) Berlin, Ringen um Einheit und Wiederaufbau 1948 - 1951, Herausgegeben im Auftrag des Senats von Berlin, Berlin 1962, zit. Berlin, "Ringen".
- 136) Berlin, Quellen und Dokumente 1945 - 1951, 1. und 2. Halbband, Herausgegeben im Auftrag des Senats von Berlin, Berlin 1964, zit. Berlin, "Quellen".
- 137) Taschenbuch der Noten, Pakte und Verträge, Frankfurt 1961, zit. "Taschenbuch".

- 138) Verfassung des Landes Sachsen, Demokratische Kreisordnung für das Land Sachsen, Demokratische Gemeindeordnung für das Land Sachsen, Gesetz über die Verwaltungsgerichtsbarkeit, Textausgabe, Dresden 1948.

C. Zitierte Zeitungen und Zeitschriften

Archiv des öffentlichen Rechts.
Archiv des Völkerrechts.
Daily Mail (England).
Demokratischer Aufbau (DDR).
Der öffentliche Dienst.
Der Städtetag.
Die Friedenswarte.
Die öffentliche Verwaltung.
Deutsche Außenpolitik (DDR).
Deutsche Verwaltung.
Einheit (DDR).
Europa-Archiv.
Juristische Rundschau.
Monatsschrift für Deutsches Recht.
Neues Deutschland (DDR).
Neue Justiz (DDR).
SBZ-Archiv.
Staat und Recht (DDR).
Süddeutsche Juristenzeitung.
Zeitschrift für Politik.

Abkürzungsverzeichnis

=====

a.a.O.	= am angegebenen Ort.
Anm.	= Anmerkung.
Art.	= Artikel.
Bd.	= Band.
BGBI.	= Bundesgesetzblatt.
Brdbg.	= Brandenburg.
BVerfGE	= Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts.
DDR	= Deutsche Demokratische Republik.
d.h.	= das heißt.
DWK	= Deutsche Wirtschaftskommission.
EAC	= European Advisory Commission.
Erl.	= Erläuterung.
Forts.	= Fortsetzung.
GBI.	= Gesetzblatt.
GÖO	= Gesetz über die örtlichen Organe der Staatsmacht.
GO	= Gemeindeordnung.
GVBl.	= Gesetz- und Verordnungsblatt.
KO	= Kreisordnung.
KPD	= Kommunistische Partei Deutschlands.
KWU	= Kommunales Wirtschaftsunternehmen.
Mckl.	= Mecklenburg.
Preuß.	= Preußisches.
Prov.	= Provinz.
RGBl.	= Reichsgesetzblatt.
RgBl.	= Regierungsblatt.
S.	= Seite.
Sa.	= Sachsen.
Sa.-Anh.	= Sachsen-Anhalt.
sächs.	= sächsische.
SBZ	= Sowjetische Besatzungszone (Deutschlands).

SED	= Sozialistische Einheitspartei Deutschlands.
SMAD	= Sowjetische Militäradministration in Deutschland.
SPD	= Sozialdemokratische Partei Deutschlands.
Sp.	= Spalte.
TASS	= Telegrafnoje Agenstwo Sowjetskowo Sojusa, die Telegrafagentur der Sowjetunion.
Thür.	= Thüringen.
vgl.	= vergleiche.
VO	= Verordnung.
VOBl.	= Verordnungsblatt.
zit.	= zitiert.
ZVOBl.	= Zentrales Verordnungsblatt.

Einführung =====

Mit der vorliegenden Studie wird aufzuzeigen versucht, welche Haltung die Theorie des Marxismus-Leninismus, insbesondere seine Staats- und Verwaltungslehre, zur kommunalen Selbstverwaltung einnimmt. Hiernach soll die Struktur einer kommunistisch geführten Gemeinde, nämlich die des seit dem 30.11.1948 bestehenden Stadtgebildes von Ost-Berlin, beschrieben werden.

Im ersten Hauptstück werden zunächst die Anschauungen von Marx und Engels wiedergegeben. In den folgenden Ausführungen kommt der Leninismus zu Wort. Schließlich erscheint ein Überblick über Lehre und Praxis in der Sowjetzone Deutschlands und später in der DDR. Die Darstellung beschränkt sich auf die drei Gesichtspunkte. Sie läßt die Untersuchung kommunaler Fragen in weiteren kommunistischen Ländern aus, da die Entwicklung in diesen Gebieten im wesentlichen keine Besonderheit zur Sowjetunion oder DDR zeigt.

Der zweite Teil soll mit einem Abriß der historischen Entwicklung der Gemeindeverfassung der alten Reichshauptstadt beginnen. Da ganz Berlin durch die interalliierte Besetzung nach Kriegsende eine Sonderrechtslage besitzt und zudem diese Rechtslage umstritten ist, erscheint es weiterhin angebracht, auf diese Problematik einzugehen. Die Erörterung ist auch für die sodann folgende Untersuchung des Status des Ostteils der Stadt von Bedeutung.

Erster Teil

=====

Der Begriff der kommunalen Selbstverwaltung in der marxistisch-leninistischen Staats- und Verwaltungslehre

Abschnitt A

Die Auffassungen von Marx und Engels

I. Umfang und Bedeutung der kommunalen Selbstverwaltung bei Marx und Engels

Im Schrifttum der DDR wird von Boock zutreffenderweise bemerkt, daß Marx und Engels "die Probleme der selbstverwaltenden Gemeinde im Rahmen der gesellschaftlichen Umwälzung" nur am Rande gestreift haben¹). In der Tat haben sich die Klassiker des Marxismus zu Form und Struktur des kommunistischen Staatswesens nur oberflächlich erklärt. Wie Lohmann richtig hervorhebt, ist der Marxismus von Marx und Engels von realistischer Konzipierung der neuen staatlichen Ordnung sehr weit entfernt und setzt an deren Stelle oftmals nur Utopismus und spekulative Betrachtungsweise²). Lenin, der beim Entwurf seines Staatsbildes ständig bemüht war, sich mit Engels und Marx einig zu wissen, bedauert, daß Marx auf die Frage, wodurch denn die alte Staatsmaschinerie zu ersetzen sei, nur eine "völlig abstrakte Antwort", eine "Antwort, die die Aufgaben, nicht aber die

1) Boock (11), "Kommunalpolitik", S. 42.

2) Lohmann (71), "Staat", S. 50.

Methoden ihrer Lösung aufzeige", gegeben habe³⁾). Marx habe, meint Lenin, die Antwort von der Erfahrung der siegreichen Arbeiter erwartet⁴⁾).

Es ist indessen verfehlt, hierin eine echte Lücke in dem Geisteswerk Marx' und Engels' zu sehen. Der Mangel an eingehenderen Vorschlägen und realen Programmen zum Aufbau des künftigen Staates entspricht der geschichtsphilosophischen Haltung der beiden Denker. Sie glaubten, herausgefunden zu haben, daß mit der Abschaffung der Klassenherrschaft, der "organisierten Ausbeutung des Menschen durch den Menschen", eine Assoziation freier Personen entstehen werde, welche allein durch ihr Dasein aller herkömmlichen Gesellschafts- und Staatsproblematik den Boden entziehe⁵⁾). Unter diesem Gesichtspunkt erschien es wohl müßig, organisatorische Fragen des prophezeiten Gemeinwesens zu diskutieren⁶⁾).

Gleichwohl ist es überaus lohnend, den Gedanken von Marx und Engels zur kommunalen Selbstverwaltung nachzugehen. Dies gilt umso mehr, als die Vorstellungen beider der Theorie und der Praxis des ihnen seiner Intention gemäß nachfolgenden Bolschewismus entgegengesetzt sind.

3) Lenin (66), "Ausgew. W.", Bd. 2, S. 187 f.

4) Lenin (66), "Ausgew. W.", Bd. 2, S. 188.

5) Siehe Engels (24), "Ursprung", S. 173.

6) Es ist bemerkenswert, wie sehr Marx und Engels die rational-wissenschaftliche Methode und Darstellung aufgeben, wenn sie von der Kritik der gegebenen zur Voraussage der künftigen gesellschaftlich-staatlichen Ordnung kommen. Hier tritt an die Stelle wissenschaftlicher Lehre ein Konglomerat aus chiliaistischer Heilslehre und Utopismus, das den Wert des Marxismus als Geisteswerk mindert. Marx insbesondere trägt bei seinen Prognosen Züge des optimistischen Weltverbesserers, der davon überzeugt ist, daß mit der Lösung der von ihm gestellten Hauptfrage die Klärung der "Nebenprobleme" per se erfolge.

II. Die Haltung zu den bürgerlich-liberalen Prinzipien

Die liberalen Selbstverwaltungsideen und die Gemeindeordnungen des 19. Jahrhunderts haben von Seiten Marx' und Engels' nur geringe Beachtung und Spott erfahren. Die Begründung hierfür mag darin liegen, daß der Marxismus diese Ideen als bourgeois Anliegen betrachtet hat, das lediglich auf eine "quantitative" Änderung, auf Reform gerichtet, der Sache der revolutionären Arbeiter nicht weiter dienlich war. Beiläufig nennt Marx die Preußische Städteordnung vom 19. November 1808 "jene Karikatur der alten französischen Städteverfassung von 1791, die die städtischen Verwaltungen zu bloßen untergeordneten Rädern der preußischen Staatsmaschinerie erniedrige"⁷⁾. Engels wendet sich an einer Stelle gegen die "Präfektenherrschaft" in den europäischen Kommunalordnungen und will sich in Zukunft "die von den Schweizer Kantonalregierungen ernannten Bezirksstatthalter und Präfekten ebenso höflichst verboten haben wie die preußischen Landräte..."⁸⁾.

-
- 7) Marx (77), "Bürgerkrieg", S. 73. Die Bemerkung Marx' ist wenig zutreffend und nur als Polemik aus seiner preußenfeindlichen Haltung heraus verständlich. In Wirklichkeit können keine Zweifel bestehen, daß diese Ordnung den Städten im Vergleich zu den "rathäuslichen Reglements" des absolutistischen Zeitalters wieder eine echte Eigenverwaltung verschaffte. Andererseits haben die Städte auch nicht die ganze Fülle behördlicher Zuständigkeiten erhalten, und das Aufsichtsrecht des Staates ist - wenn auch beschränkt - bestehen geblieben. Insoweit ist das Gemeindegesetz Frankreichs vom 14. Dezember 1789, das Marx offenbar meint, in der Tat etwas weitergegangen (Vgl. Becker (6), "Entwicklung", S. 79 f; Brill (15), "Selbstverwaltung", S. 38).
- 8) Engels in Marx (79), "Kritik", S. 78.

III. Die Gemeinde im künftigen Staat

1. Die Ansicht in der "Ansprache"

Eine erste Äußerung Marx' und Engels' zu Fragen des Verwaltungsaufbaus und der Gemeinden im Kommunismus findet sich in ihrer "Ansprache der Zentralbehörde an den Bund vom März 1850", einer Erklärung des sozialrevolutionären "Bundes der Kommunisten"⁹⁾ an seine Mitglieder.

Die Arbeiter müßten, so heißt es dort, nicht nur auf die eine und unteilbare Republik, sondern auch in ihr auf die entschiedenste Zentralisation der Gewalt in die Hände der Staatsmacht hinwirken. Sie dürften sich durch das demokratische Gerede von Freiheit der Gemeinden, von Selbstverwaltung usw. nicht irre machen lassen. In einem Lande wie Deutschland, wo noch so viele Reste des Mittelalters zu beseitigen seien, wo noch so vieler lokaler und provinzieller Eigensinn zu brechen sei, dürfe es unter keinen Umständen geduldet werden, daß jedes Dorf, jede Stadt, jede Provinz der revolutionären Umgestaltung, die in ihrer ganzen Kraft nur vom Zentrum ausgehen könne, ein neues Hindernis in den Weg lege. Es dürfe nicht geduldet werden, daß der jetzige Zustand sich erneuere, wodurch die Deutschen um ein und denselben Fortschritt in jeder Stadt, in jeder Provinz sich besonders schlagen müßten. Wie in Frankreich 1793 sei heute in Deutschland die Durchführung der strengsten Zentralisation die Aufgabe der wirklich revolutionären Partei¹⁰⁾.

9) Aus dem im Jahre 1834 in Paris von deutschen Flüchtlingen gegründeten demokratisch-republikanischen "Bund der Geächteten" sonderten sich im Jahre 1836 die extremen Elemente aus und bildeten einen "Bund der Gerechten" mit kommunistischen Zielen. Diesem Bunde traten Marx und Engels bei und wurden Mitglieder der Leitung. Im Jahre 1847 erhielt er den Namen "Bund der Kommunisten".

Diese Stelle der "Ansprache" wird vom Schrifttum der DDR, aber auch in den Untersuchungen von Türke und Anweiler herangezogen, um die Ablehnung der kommunalen Selbstverwaltung durch Marx und Engels zu belegen¹¹⁾. Es wird jedoch übersehen, daß jene Absage von 1850 später von Engels ausdrücklich als Fehlmeinung verworfen worden ist¹²⁾.

In der von ihm 1885 besorgten Ausgabe der "Enthüllungen", in der die "Ansprache" abgedruckt ist, fügt Engels nämlich anmerkend ein¹³⁾, daß seine und Marxens Ansicht von damals auf einem Mißverständnis beruhe. Sie seien "bonapartistischen und liberalen Geschichtsfälschern" gefolgt und hätten geglaubt, daß die französische zentralistische Verwaltungsmaschinerie durch die Revolution eingeführt und namentlich vom Konvent als unumgängliche und entscheidende Waffe bei Besiegung der royalistischen und föderalistischen Reaktion und des auswärtigen Feindes gehandhabt worden sei. Nunmehr aber sei es bekannte Tatsache, daß während der ganzen Revolution bis zum 18. Brumaire die gesamte Verwaltung der Departements, Arrondissements und Gemeinden aus von den Verwalteten selbst gewählten Behörden bestanden habe, die innerhalb der allgemeinen Staatsgesetze sich mit vollkommener Freiheit bewegt hätten, und daß diese, der amerikanischen ähnliche, provinzielle und lokale Selbstregierung gerade der Hebel der Revolution geworden sei, und zwar in dem Maße, daß Napoleon unmittelbar nach seinem Staats-

10) Engels in Marx (78), "Enthüllungen", S. 134 f.

11) Gläser (35), "Antwort", S. 222; Zuckermann (131), "Demokratische Ordnung", S. 170; Türke (120), "Zentralismus", S. 28; Anweiler (5), "Rätebewegung", S. 19.

12) Es ist nicht ausgeschlossen, daß die Kommunallehre der sowjetischen Besatzungszone die spätere Ansicht von Engels ganz bewußt ignoriert, um nicht den unten zu zeigenden Widerspruch zwischen heutiger ostdeutscher Theorie und der Meinung der "Klassiker" dartun zu müssen.

13) Anmerkung von Engels zur Ausgabe von 1885, in Marx (78), "Enthüllungen", S. 135.

streich vom 18. Brumaire sich bemüht habe, sie durch die noch bestehende Präfektenherrschaft zu ersetzen¹⁴⁾.

Diese korrigierende Äußerung Engels' wird vom bisherigen Schrifttum vollständig außer acht gelassen, obwohl die Bemerkung in der im Ostberliner Dietzverlag 1952 erschienenen Ausgabe der Marxschen "Enthüllungen" ungekürzt abgedruckt ist¹⁵⁾.

2. Die Auffassung von Marx nach der Pariser Kommune des Jahres 1871

Die Auffassung Marx' vom künftigen staatlichen Aufbau ist seiner Schrift zu entnehmen, die er auf die Bewegung der

-
- 14) Die Behauptung von Engels, "während der ganzen Revolution bis zum 18. Brumaire" habe vollkommene Freiheit der Gemeinden in Frankreich bestanden, entspricht nicht den rechtlich-politischen Tatsachen. Bereits das erste französische Gemeindegesetz vom 14.12.1789 machte einen deutlichen Unterschied zwischen eigenem und übertragenem Wirkungskreis der Gemeinden. Im übertragenen Wirkungskreis handelten letztere "sous l'autorité des assemblées administratives". Hier oblag den Gemeinden die Erfüllung von staatlichen Verwaltungsaufgaben (Steuererhebung, Polizei) im Auftrag und nach Anweisung der Staatsmacht. Aber auch im eigenen Wirkungskreis bedurften viele Beschlüsse der Zustimmung der höheren Behörden. Während der Jakobinerherrschaft wurde die Gemeindefreiheit faktisch zerstört. Die vom Konvent in der Provinz eingesetzten Revolutionskommissare wurden zu Werkzeugen einer rücksichtslosen Zentralgewalt, welche, wenn sie sich durchsetzen wollte, den Einheitsstaat brauchte. Die Verfassung des Jahres III beschränkte gleichfalls die Gemeindefreiheiten erheblich und verschärfte die Staatsaufsicht außerordentlich. Unter dem Konsulat (Gesetze der Jahre VIII u. X) ist dann, wie Engels zutreffenderweise bemerkt, die Selbstverwaltung der Gemeinden völlig beseitigt und der französische Einheitsstaat geschaffen worden (Vgl. Heffter (40), "Selbstverwaltung", S. 2 f; Brill (15), "Selbstverwaltung", S. 38; Mayer (84), "Frz. Verwaltungsrecht", S. 54 f, 61, 64, 441 f).
- 15) Vgl. Marx (78), "Enthüllungen", S. 135.

Pariser Kommune, der revolutionären, zum Teil terroristischen Herrschaft des Pariser Gemeinderats¹⁶⁾ verfaßt hat¹⁷⁾.

Die Ziele der Kommunarden gingen dahin, den Einheitsstaat bonapartistischer Schöpfung in einen Bund souveräner Gemeinden umzugestalten. Nach Lefrancais, einem Kommuneratsmitglied, ist die zentralistische Regierungsform der Grund aller sozialen Übel. Sie steht im Gegensatz zu Recht und Gerechtigkeit, da sie von dem Gedanken der Macht erfüllt ist und jede persönliche Verantwortung ausschaltet. Sie befindet sich im Widerspruch zur sozialen Gleichheit, da sie von Privilegien und Ausnahmestellungen lebt¹⁸⁾.

Den Ausweg zur "uneingeschränkten und unbedingten Volksfreiheit"¹⁹⁾ sieht die Kommune im staatlich-politischen Primat der Gemeinde. Diese muß ein voll autonomer, ja souveräner Herrschaftsverband, ein selbständiger Staat werden²⁰⁾. Als Verfassung erhält sie die "Commune".

16) Engels sieht in dem Experiment der Pariser Kommune des Jahres 1871 eine proletarische Diktatur (Vgl. Einleitung in Marx (77), "Bürgerkrieg", S. 23). Richtigerweise wird man jedoch die Kommune als eine mehr anarcho-syndikalistische Bewegung nur mit gewisser sozialistischer Tendenz charakterisieren müssen, bei der das proletarische Element nicht überwog (Siehe dazu auch Koechlin (53), "Pariser Commune", S. 68 ff).

17) Siehe Marx (77), "Bürgerkrieg". Marx und Engels waren an Vorbereitung und Durchführung des Kommuneaufstands nicht beteiligt. Sie hatten sogar die verantwortlichen Führer dieser Erhebung vorher eindringlich vor dem geplanten Aufstand gewarnt und die Durchführung der Revolte zu verhindern versucht. Marx und Engels waren überzeugt, daß bei der gegebenen politischen und militärischen Lage der Aufruhr zum Scheitern verurteilt war. Als die Erhebung dennoch ausbrach, gaben sie aber den Kommunarden im Verlauf deren Kampfes keinerlei Unterstützung (Siehe im einzelnen Marx (77), "Bürgerkrieg").

18) Vgl. Koechlin (53), "Pariser Commune", S. 99.

19) So der Kommande Arnould (bei Koechlin (53), "Pariser Commune", S. 100).

20) Diese Qualität sollte jeder Gemeinde unabhängig von Größe und Einwohnerzahl zukommen, "selbst (dem) kleinsten Dorf" (Vgl. Marx (77), "Bürgerkrieg", S. 71).

Diese, "nicht eine parlamentarische, sondern eine arbeitende Körperschaft"²¹⁾, soll sich aus durch allgemeines Stimmrecht gewählten Stadträten bilden und auf dem Gemeindegebiet das höchste und gleichzeitig das einzige Staatsorgan sein, ebenso sehr gesetzgebend wie vollziehend²²⁾. Die Polizei, "bisher das Werkzeug der Staatsregierung", wird in das verantwortliche und jederzeit absetzbare Werkzeug der "Commune" verwandelt, ebenso die Beamten aller anderen Verwaltungszweige. Das stehende Heer, das "Werkzeug der materiellen Macht der alten Regierung", wird durch eine Volksmiliz, "deren Führung und Organisation den einzelnen Gemeinden überlassen bleiben müsse", ersetzt. Für diese Miliz wird eine äußerst kurze Dienstzeit bestimmt. Der Richterstand mit seiner "scheinbaren Unabhängigkeit" muß gleichfalls beseitigt werden. Seine Funktionen werden in die Hände von gewählten, verantwortlichen und jederzeit absetzbaren "öffentlichen Dienern" gegeben²³⁾.

Die Nation ist nur der Bund aller Gemeinden²⁴⁾. Diese entsenden Delegierte in eine Bezirksversammlung, die gemeinsame Angelegenheiten der Gemeinden innerhalb dieses Bezirks verwaltet. Die Bezirksversammlungen schicken alsdann Delegierte zur "Nationaldelegation in Paris", die Funktionen von nationaler Bedeutung ausübt. Die intergemeindlichen Gremien verfügen über keinerlei Machtmittel²⁵⁾.

21) Vgl. Marx (77), "Bürgerkrieg", S. 70.

22) Vgl. Marx (77), "Bürgerkrieg", S. 70.

23) Vgl. Koechlin (53), "Pariser Commune", S. 95; Marx (77), "Bürgerkrieg", S. 70.

24) Der Kommunarde Arnould dachte sich als Endziel der Kommunebewegung nicht nur den nationalen Bund aller Städte und Dörfer, sondern unter Auflösung aller Nationalstaaten sogar einen Weltbund der Gemeinden (bei Koechlin (53), "Pariser Commune", S. 100).

25) Vgl. Marx (77), "Bürgerkrieg", S. 70; Koechlin (53), "Pariser Commune", S. 100.

Marx preist die Organisation der Kommune mit enthusiastischer Kommentierung. Für ihn ist sie eine "neue geschichtliche Schöpfung", die endlich entdeckte Form des proletarischen Staatswesens²⁶⁾. Er sieht ihre Bedeutung vornehmlich darin, daß sie die zentralistisch-unabhängige "Staatsmacht" mit deren Zwangsmitteln, dem stehenden Heer, der Staatspolizei usw. habe "vernichten" wollen²⁷⁾. Die Kommuneverfassung, der Aufbau des Staates von unten nach oben, hätte zum ersten Male die "Selbstregierung der Produzenten"²⁸⁾ in der besten aller möglichen Formen hervorgebracht²⁹⁾. So hätte beispielsweise diese Verfassung den "ländlichen Produzenten"³⁰⁾ die Vertretung ihrer Interessen gesichert³¹⁾. Keineswegs hätte die Konstitution der Kommune die nationale Einheit zerbrochen. Jene Verfassung hätte die Einheit viel-

26) Die Idee von der "Kommunisierung des Staates" (Max Adler) ist gerade in Frankreich n i c h t neu. Bereits die Physiokraten Turgot, Dupont des Nemours und d'Argenson dachten sich die Gemeinden, wie es Oncken einmal ausgedrückt hat, "wie Republiken, die ein Bundesstaat unter einem erblichen Präsidenten vereinigt" (Oncken zitiert bei Brill (15), "Selbstverwaltung", S. 37; vgl. auch dazu Heffter (40), "Selbstverwaltung", S. 49). Auch die Girondisten schlugen eine sehr weitgehende Selbstverwaltung vor, die, wie auch Marx selbst sagte, auf einen Bund kleiner Staaten hinauslief (Marx (77), "Bürgerkrieg", S. 72). Ferner wollte Proudhon den Einheitsstaat völlig zerstören und dessen Funktionen den Gemeinden und Departements geben. An die Stelle eines großen Staates sollte eine Anzahl kleiner und kleinster Staaten treten (Siehe Proudhon (96), "Principe"; dazu die Schrift Plechanows (93), "Anarchismus"). Überhaupt haben Proudhon und der Anarchismus auf die Ideenwelt der Pariser Kommunarden einen sehr großen Einfluß ausgeübt. Viele bedeutende Anarchisten hatten sich aktiv an dem Aufstand in der französischen Hauptstadt beteiligt und waren nachher auch Kommuneratsmitglieder (Vgl. Stavenhagen (115), "Anarchismus", Sp. 311).

27) Siehe Marx (77), "Bürgerkrieg", S. 71.

28) also des arbeitenden Volkes.

29) Siehe Marx (77), "Bürgerkrieg", S. 71.

30) also den einfachen Bauern.

31) Siehe Marx (77), "Bürgerkrieg", S. 73.

mehr gestärkt und geradezu "organisiert"³²). Endlich hätte das bloße Bestehen einer solchen Verfassung "als etwas Selbstverständliches die lokale Selbstregierung mit sich geführt, aber nun nicht mehr als Gegengewicht gegen die, jetzt überflüssig gemachte, Staatsmacht"³³).

Die Konstruktion der Kommune, die Marx' Staatsbild so entscheidend beeinflusst hat, macht die Gemeinde nicht nur, wie Werner es sieht³⁴), zum Grundstock der Staatsordnung, sie verleiht jener vielmehr alleinige Staatsqualität. Nach diesem Programm ist die Gemeinde der einzige Herrschaftsverband auf dem Gebiet der Nation. Ihre Organe umfassen alle Gewalt auf dem jeweiligen Gemeindegebiet. Departementale und nationale Organe, nämlich die Bezirks- oder Nationaldelegationen, sind nicht Organe d i e s e r Bezirke oder d e r Nation³⁵), sondern sind, wenn man so will, ausschließlich Gesandtenkongresse, deren Mitglieder eben Delegierte der föderierten Gemeinden sind. Diese Delegiertenversammlungen sollen über keinerlei Machtmittel, beispielsweise zur Durchsetzung von Beschlüssen, verfügen, sondern nur die "Politik" der Gemeinden koordinieren. Ein solches Gebilde ist ein Staatenbund, dessen Besonderheit darin besteht, daß seine Föderation eine Unzahl kleiner und kleinsten Staaten umfaßt³⁶). Daß dieser Staatsaufbau notwendigerweise die lokale Eigenregierung hervorbringt, versteht

32) Siehe Marx (77), "Bürgerkrieg", S. 71.

Auch die Kommunarden haben immer wieder auf diesbezügliche Angriffe erklärt, sie beabsichtigten keinesfalls mit der "Kommunisierung" Separatismus oder Zerrissenheit. Sie wollten vielmehr das Gegenteil. Die Einheit des alten Frankreichs sei keine wirkliche Einheit, sondern Ergebnis einer despotischen, willkürlichen Zentralisierung gewesen. Die Einheit, die die Kommune erstrebe, sei dagegen "die freiwillige Vereinbarung aller lokalen Initiativen, das spontane Zusammenwirken aller persönlichen Energien zur Verwirklichung des gemeinsamen Zieles . ." (Erklärung des Kommunerats vom 19.4. 1871, bei Koechlin (53), "Pariser Commune", S. 100).

33) Siehe Marx (77), "Bürgerkrieg", S. 73.

34) Werner (127), "Selbstverwaltung", S. 256.

sich von selbst. Diese Selbstverwaltung ist nur nicht mehr, wie eben Marx auch erklärt, Gegengewicht gegen die Staatsmacht, sondern Ausdruck eines souveränen Herrschaftsverbandes. In jener Verfassung ist die Scheidung in Selbstverwaltung und Staatsverwaltung nicht mehr vorhanden, da es "den Staat" nicht mehr gibt. Alle Verwaltung in dieser Ordnung ist gleichsam Selbstverwaltung geworden. Die Kommunalautonomie im herkömmlichen Sinne, das Kampfinstrument der Gesellschaft gegen die allmächtige Staatsgewalt, wird damit gegenstandslos. Die Autonomie der Gemeinden verschwindet nicht, sondern bekommt einen anderen, viel bedeutsameren Inhalt. Sie wird Ausdruck eigener und alleiniger Staatlichkeit der Kommunen.

Näher besehen ist dies indessen das Bild einer nur wenig realistischen Konstitution. Es enthält dem Betrachter vornehmlich die Beantwortung der Frage vor, wie bei dieser Struktur die nationale Einheit, die die Kommuneverfassung doch will, bestehen kann. Es bleiben nur optimistisch-utopistische Proklamationen, die deutlich die anarchistische Verwandtschaft verraten³⁷). Nach den Kommunarden sollte sich diese Einheit aus der soziologisch homogenen Gesellschaft, dem spontanen Zusammengehen für das gemeinsame Ziel,

35) Bezirk und Nation sollten offenbar keine Verbandsqualität haben.

36) Marx hat sich gegen diese staatsrechtliche Konsequenz gewehrt, ohne sie entkräften zu können (Siehe Marx (77), "Bürgerkrieg", S. 73).

37) Vgl. Anmerkung 26 am Ende. Marx hat Proudhon und den Anarchismus aufs bestimmteste abgelehnt (siehe Marx' Streitschrift "Misère" (80)). Gleichwohl hat der Marxismus hinsichtlich des staatlichen Aufbaus im Kommunismus dieselben Wesenselemente wie der Anarchismus. Engels und Adler heben hervor, daß die Gegensätze nicht theoretischer, sondern praktischer Art seien (siehe bei Adler (4), "Wegweiser", S. 180 f). Engels meint, die Anarchisten hätten nicht die Notwendigkeit des langsamen Werdens der neuen Ordnung begriffen, sondern die Lösung "von heute auf morgen" gewollt (siehe bei Adler (4), "Wegweiser", S. 180). Auch Lohmann weist auf die prinzipielle Gemeinsamkeit von Marxismus und Anarchismus hin (siehe Lohmann (71), "Staat", S. 87).

nämlich Wohlergehen und Freiheit, ergeben³⁸). Marx beschränkt sich auf den einzigen Satz, "die Kommuneverfassung" würde die Einheit nicht brechen, sondern im Gegenteil "organisieren"³⁹). Adler meint, daß sich zwar der "alte Leviathan" namens Staat in einen losen Bund, in eine "bunte Mannigfaltigkeit" von Kommunen zerlege, diese indessen durch einheitliche Interessen und Zwecke verbunden blieben, so daß sich nachgerade ein Zentralismus ergebe, organisch gewachsen aus den Bedürfnissen der einzelnen Gruppen⁴⁰).

Es bedarf nach der Erfahrung politischer Praxis kaum des Beweises, daß ein solcher Bund kleinster Einheiten nicht allein durch eine sozial-psychologische Solidarität zusammengehalten ist. Eine Bundesverfassung, die die departementalen und nationalen Instanzen nicht mit Zwangsmitteln versieht, die die Möglichkeit von Sanktionen gegen widerstrebende Teile nicht kennt, muß die Föderation a priori zur Lebensunfähigkeit verurteilen. Sie muß zu Separatismus und Sonderbündelei führen oder bei der politischen und wirtschaftlichen Ohnmacht derartig kleiner "Staaten" unitaristischer Tendenzen sehr rasch zum Siege verhelfen. Offenbar gehen die Schöpfer dieser Ideen davon aus, daß eben Konfliktsfälle bei einer Einheit gesellschaftlich-solidarischen Lebens nicht in Erscheinung treten oder durch jene Einheit einer schnellen Lösung anheimfallen. Damit begibt sich jedoch der Marxismus realer politischer Wissenschaft und nimmt utopische Züge an⁴¹).

Dieses Staatsbild des Marxismus ist in der Welt des 19. und 20. Jahrhunderts, dessen Gesellschaft es zugedacht ist, anachronistisch und unbrauchbar. Das Wesen des modernen

38) Erklärung des Kommunerats vom 19.4.1871 (siehe Anmerkung 32).

39) Marx (77), "Bürgerkrieg", S. 71.

40) Adler (3), "Staatsauffassung", S. 179, 182.

41) Siehe Anmerkung 6.

Wirtschafts- und Sozialstaats, dessen Anfänge sich schon zu Lebzeiten Marx' bemerkbar machten, läßt es nicht zu, daß der Staat in ein Netz" von Kommunen"⁴²⁾ zerlegt wird. Die öffentliche Verwaltung jener Gesellschaft benötigt für ihre Aufgaben, die ihr aus den wirtschaftlich-technischen, fürsorgerischen und außenpolitischen Bereichen gestellt werden, zentrale Lenkung und Planung⁴³⁾. Sie braucht somit eine echte Exekutive mit weitreichenden Vollmachten und Zwangsmitteln, um diese Aufgaben erfüllen zu können. Marx' Konzeption vom Staat als Verein vollsouveräner Kleinstrepubliken⁴⁴⁾ wird solchen Bedürfnissen nur wenig gerecht. Sie ist auch im Rahmen eines sozialistischen Gemeinwesens, das doch gerade ein moderner Industrie- und Wohlfahrtsstaat sein möchte, verfehlt und damit einem beabsichtigten Fortschritt nicht dienlich. Ein solches Ergebnis tut ihrer hohen humanistischen Motivation keinen Abbruch. Es entspricht aber ihrer äußeren Konsequenz.

Es würde den Rahmen der Untersuchung sprengen, die allgemeine Staatslehre des Marxismus näher darzutun und zu erörtern. Es soll aber ein kurzer Abriß versucht werden, weil diese Lehre dem "Staat der Kommune" doch wohl zugrundeliegt und das Prinzip dieser Ordnung aus jener Grundlage verständlich wird.

Unter Staat versteht der Marxismus eine Organisation der jedesmaligen ausbeutenden Klasse zur gewaltsamen Niederhaltung der ausgebeuteten Klasse⁴⁵⁾. Er entsteht durch die Spaltung der bis dahin sozialhomogenen Gesellschaft in antagonistische Klassen⁴⁶⁾. Sobald in der Gesellschaft ökonomische Klassen aufkommen, bemächtigt sich die wirt-

42) Ausdruck von Adler.

43) Man denke auch an die Notwendigkeit eines einheitlichen Schul- und Ausbildungssystems.

44) Siehe oben S. 10

45) Vgl. Einleitung von Engels zu Marx (77), "Bürgerkrieg", dort S. 23.

46) Vgl. Engels (24), "Ursprung", S. 169.

schaftlich stärkere Klasse der Gemeinschaftsorgane und verwandelt diese in ihre Organe. Hierdurch wird die seither nur ökonomisch herrschende Klasse auch zur politisch bestimmenden Macht. Die öffentlichen Organe werden ihr Werkzeug. Die herrschende Klasse bedient sich ihrer, um fortan die Ausbeutung der niedergehaltenen Klasse gesetzmäßig und im Schutze von Zwangsmitteln zu betreiben⁴⁷⁾. Eine derartige Organisation wird nunmehr zum "Staat" und nur sie verdient diese Bezeichnung⁴⁸⁾. Dieser oder d e r Staat ist nicht Repräsentant der gesamten Gesellschaft. Er steht nicht über den Klassen, sondern ist eben bloßes Organ der herrschenden Klasse, welche mit seiner Hilfe die wirtschaftliche Ausbeutung der unterdrückten Klasse bewerkstelligte⁴⁹⁾. Ist hiernach der Staat das Ergebnis des Zerfalls der Gesellschaft in Klassen, fällt er mit der Aufhebung der Klassen und der Wiedererrichtung der homogenen Gesellschaft weg und verschwindet⁵⁰⁾. Die Organisation des klassenlosen - also des künftigen kommunistischen - Gemeinwesens ist nicht mehr Staat, sondern nur noch reiner Verwaltungsmechanismus⁵¹⁾.

Man geht in der Interpretation des Marxismus nach alledem fehl, wenn man ihm die "Abschaffung des Staates" nachsagt.

47) Vgl. Kautsky (47), "Staatsauffassung", S. 7.

48) Folgerichtig sieht der Marxismus in Organisationsformen vor dieser Klassenspaltung nicht Staaten (Vgl. Kautsky (47), "Staatsauffassung", S. 6).

49) Vgl. Turetzki (122), "Staat", S. 40.

50) Engels (24), "Ursprung", S. 173: "Mit den Klassen wird der Staat fallen. Die Gesellschaft, die die Produktion auf Grundlage freier und gleicher Assoziation der Produzenten neu organisiert, versetzt die ganze Staatsmaschinerie dahin, wohin sie dann gehören wird: ins Museum der Altertümer, neben das Spinnrad und die bronzene Axt."

51) Siehe Engels bei Kautsky (47), "Staatsauffassung", S. 12.

Auch er will in Zukunft nicht ohne Zwangsorganisation auskommen, will beispielsweise eine "Regierung" behalten, die die Gesamtheit mit dem Zwang gegen Widerstrebende konsolidiert⁵²). Nur ist dies nach seinem lediglich soziologischen Staatsbegriff nicht mehr Staat, weil nicht mehr Klassenstaat. Der Marxismus will mithin bei Verwendung herkömmlicher Auffassung nicht die Abschaffung des Staates, sondern die Abschaffung des Klassenstaates. Adler führt aus, daß sie als Marxisten den Begriff des Staates nur für die Form in der alten Gesellschaft reservierten, die neue Form in der klassenfreien Gesellschaft bezeichneten sie nicht mehr als Staat, um dadurch den von Grund aus verschiedenen und veränderten Inhalt der Zwangsorganisation deutlich zu machen⁵³).

Die Organisation in der neuen Gesellschaft, die Verwaltung, die nicht mehr Herrschaft, sondern "Geschäftsleitung" sei, unterscheidet sich nach dem Marxismus völlig vom alten Zwangsapparat⁵⁴). Gewiß sind jedesmal alle einzelnen Bürger ihrer Leitung unterworfen. Die Homogenität der Interessen, was bei Fehlen von ökonomischen Klassengegensätzen der Fall ist, setzt sie aber in ein ganz neuartiges Verhältnis zu den Gewaltunterworfenen. Als Vertreterin gemeinsamer Bedürfnisse, Notwendigkeiten und Absichten steht sie nunmehr in dem Dienst aller. Ihre obrigkeitliche Stellung verwandelt sich nunmehr in wirkliche, innerlich gefühlte, anerkannte, ja erwünschte und vielleicht sogar geliebte Autorität⁵⁵). Sie erscheint damit letztlich als Autonomie der unter ihr Stehenden, nicht mehr als Herrschaft, sondern als Freiheit⁵⁶).

Dieses Bild einer Verwaltung, die sich im Sinne der Freiheit auf geringe Funktionen, auf Nähe und Unmittelbarkeit

52) Vgl. Adler (3), "Staatsauffassung", S. 206.

53) Vgl. Adler (3), "Staatsauffassung", S. 209.

54) Vgl. Adler (3), "Staatsauffassung", S. 209.

55) Vgl. Adler (3), "Staatsauffassung", S. 180.

beschränkt, stimmt mit der Kommuneidee überein. Es läßt sich in der Tat am leichtesten dort verwirklichen, wo sich ein gesellschaftlich-solidarisches Leben in kleinen, engen Räumen abspielen kann, nämlich in der Gemeinde mit ihren Möglichkeiten einer plebiszitären Demokratie.

3. Die Stellungnahmen von Engels

Auch Friedrich Engels ist für eine sehr konsequente Selbstverwaltung der Gemeinden im kommunistischen Staatswesen. Allerdings hat er zumindest in seinen älteren Lebensjahren die Kommuneverfassung, also die Auflösung des Staates in einen Bund souveräner Gemeinden, nicht mehr verfolgt, sondern vielmehr die "eine und unteilbare Republik" gefordert⁵⁷). Diese Entwicklung seines staats-theoretischen Denkens ist wohl im Zusammenhang mit seiner spürbaren späteren Entradikalisierung zu sehen⁵⁸).

Dieser einen und unteilbaren Republik Friedrich Engels' soll "vollständige" Selbstverwaltung der Gemeindeverbände innewohnen. Lokale und provinzielle Selbstregierung, so schreibt er 1885 in der schon angeführten Anmerkung zu seiner früheren Ansicht, widerspreche nicht politischer und nationaler Zentralisation⁵⁹). Nur dürfe sie nicht verknüpft sein mit "jener bornierten kantonalen und kommunalen Selbstsucht, die uns in der Schweiz so widerlich entgegentritt und die 1849 alle süddeutschen Föderativrepublikaner in Deutschland zur Regel machen wollten"⁶⁰).

56) Vgl. Adler (3), "Staatsauffassung", S. 209.

57) Engels in Marx (79), "Kritik", S. 77 f.

58) Diese Entwicklung Engels' wird von der sowjetischen Lehre, sofern sie nicht dazu schweigt, beklagt. Dabei wird hervorgehoben, daß Engels sich bedauerlicherweise sogar mit der parlamentarischen Republik einverstanden erklärt habe (vgl. dazu Turetzki (122), "Staat", S.85).

59) Engels in Marx (78), "Enthüllungen", S. 135.

60) Engels in Marx (78), "Enthüllungen", S. 135.

1891 fordert Engels in einer Kritik des Programms der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands desselben Jahres für das sozialistische Deutschland eine Gemeindeverfassung, die auf völlige Selbstverwaltung hinausgehen muß. Er schreibt: "Nach meiner Ansicht kann das Proletariat nur die Form der einen und unteilbaren Republik gebrauchen. Also einheitliche Republik. Aber nicht im Sinne der heutigen französischen, die nichts weiter ist, als das 1798 begründete Kaiserreich ohne den Kaiser⁶¹⁾. Von 1792 - 1798 besaß jedes französische Departement, jede Gemeinde vollständige Selbstverwaltung nach amerikanischem Muster, und das müssen wir auch haben. Wie die Selbstverwaltung einzurichten ist und wie man ohne Bürokratie fertig werden kann, das bewies uns Amerika und die erste französische Republik, und noch heute Australien, Kanada und die anderen englischen Kolonien⁶²⁾. Und eine solche provinzielle

61) Die Angabe des Jahres 1798 ist fehlerhaft. Das französische Kaiserreich ist vielmehr im Jahre 1804 begründet worden. Die Grundlagen für die zentralistische und autoritäre Organisation dieses Reiches, die hier von Engels gerügt wird, sind indessen schon früher geschaffen worden (siehe oben, Anmerkung 14). Das Gesetz des Jahres VIII (27. Pluviose) blieb Grundlage für die französische Gemeindeverfassung (vgl. Mayer (84), (Frz. Verwaltungsrecht", S. 442).

62) Es wurde bereits oben (Anmerkung 14) nachzuweisen versucht, daß Engels' Ansicht über die kommunale Organisation Frankreichs in den Jahren nach 1789 nicht zutrifft. Auch die Gemeindeverfassung der angelsächsischen Länder, z.B. der USA, betont beim "self-government" mehr die politische als die korporative Selbstverwaltung. In der US-Verfassung ist die Berechtigung der Gemeinden, die "local matters" in Unabhängigkeit vom Staat, d.h. vom Einzelstaat, zu regeln, nicht sehr ausgeprägt. Das Eingriffsrecht der Staatsorgane ist vielmehr umfangreich. Engels kann sich allenfalls auf den kurzen Zeitraum der Staatswerdung vor Festigung der Staatsgewalt der Einzelstaaten im Jahre 1776 berufen, als die Gemeinden eben wegen Fehlens des Staates eine Eigenverwaltung unter englischer Kolonialhoheit hatten (vgl. Körntgen (54), "Selbstverwaltung", S. 7, 11, 13, 18).

und gemeindliche Selbstverwaltung ist weit mehr als zum Beispiel der Schweizer Föderalismus, wo der Kanton zwar sehr unabhängig ist gegenüber dem Bund, aber auch gegenüber dem Bezirk und der Gemeinde. Die Kantonalregierungen ernennen Bezirksstatthalter und Präfecten, wovon man in den Ländern englischer Zunge nichts weiß, und die wir uns ebenso höflichst in Zukunft verboten haben wollen, wie die preußischen Land- und Regierungsräte"⁶³). Engels verlangt "vollständige Selbstverwaltung in Provinz, Kreis und Gemeinde durch nach allgemeinem Stimmrecht gewählte Beamte. Abschaffung aller von Staats wegen ernannten Lokal- und Provinzialbehörden"⁶⁴).

Nach diesen wenigen, eher polemisch-programmatischen Ausführungen Engels' ist der Gemeinde alles Verwaltungsgeschäft im lokalen Bereich eigenverantwortlich zu überlassen. Eine Usurpation dieser Geschäfte ist auszuschließen. An Stelle der beispielsweise durch Teilung der kommunalen Aufgaben in "eigene" und "übertragene" Wirkungskreise beschränkten Selbstverwaltung soll ein selfgovernment, eine wirklich allzuständige Eigenverwaltung kraft originärer Macht treten. Die Gemeindeverwaltung darf nicht mehr zu einer nachgeordneten staatlichen Behörde degradiert werden. Alle Organe auf dem Gebiet der Gemeinde werden deren Organe. Sie werden durch allgemeine Wahlen vom jeweiligen Volk der Gemeinde gebildet. Die staatlichen Instanzen im Bereich von Kreis oder Gemeinde (Landratsämter, Präfecturen) sind abzuschaffen. Die Selbstständigkeit der lokalen Gemeinwesen kann demnach ihre Begrenzung nur an den übergeordneten Interessen der Gesamtheit finden. Der Staat ist auf die Weise von unten nach oben gebaut mit der Folge, daß sich die Kompetenzen nach oben verengen⁶⁵). Die

63) Engels in Marx (79), "Kritik", S. 77 f.

64) Engels in Marx (79), "Kritik", S. 78.

65) Die Formulierung ist entlehnt bei Türke (120), "Zentralismus", S. 25.

Frage nach Einzelheiten einer solchen Organisation läßt Engels indessen offen. Möglicherweise hat auch er die Antwort "von der Erfahrung der siegreichen Arbeiter erwartet."⁶⁶).

Da diese Gemeindeverfassung in einer "einen und unteilbaren Republik" bestehen soll, ist ein derartiger Aufbau qualitativ anders als die Marxsche Kommuneidee. Diese will den Gemeinden Staatscharakter verleihen, wobei sich unter ihnen nur ein Bund bilden soll, der nicht selbst Staat und der vor allem ohne Sanktionsmöglichkeit ist. Bei Engels indessen ist eben in der einen und unteilbaren Republik ein Gesamtstaat vorhanden, der sich in Gemeindeverbände gliedert, diesen Gliedern jedoch keine Staatlichkeit und schon gar keine Souveränität zuerkennt. Wenn dieser Staat auf eigene staatliche Stellen in den lokalen Bereichen verzichten soll, müßte er aber, um seine Verfassung zu wahren, auch eine laufende Aufsicht über die Selbstverwaltungskörper einrichten, die wiederum nicht ohne Zwangsmittel auskommen kann. Auf die Problematik geht Engels gleichfalls nicht ein. Vermutlich hat auch er die utopische Vorstellung, daß im sozialistischen Gemeinwesen Gruppenkonflikte und ein Gegensatz zwischen dem Staat und seinen Untergliederungen nicht vorkommen⁶⁷).

66) Siehe die Bemerkung Lenins oben S. 2.

67) Siehe oben S. 12

Abschnitt B

Die Auffassungen Lenins und die Gemeinde im Sowjetstaat

I. Lenin über die kommunale Selbstverwaltung

Die Erörterung der kommunalen Selbstverwaltung ist bei Lenin spärlich und oberflächlich. Sie findet sich ausschließlich in seinen Frühschriften.

Der jüngere Lenin hält sich in seinem Staatsbild nahezu wörtlich an Marx und Engels. So teilt er die besonders von Engels⁶⁸⁾ vertretene Ansicht über die gemeindliche Eigenverwaltung, ohne aber auch nur zu versuchen, den Begriff zu erörtern und zu erfassen. In seiner grundlegenden Schrift über den proletarischen Staat⁶⁹⁾ ist er der Engelschen Auffassung, daß die Arbeiterschaft nur die eine und unteilbare Republik "gebrauchen"⁷⁰⁾ könne. Er ist wie dieser der Meinung, daß dies nicht im geringsten jene weitgehende lokale Selbstverwaltung ausschließe, die, bei freiwilliger Wahrung der Einheit des Staates durch die Kommunen, jeden Bürokratismus und jedes Kommandieren von oben beseitige. Lenin geht in seiner schematischen Befürwortung sogar soweit, die oben angeführte Bemerkung von Engels von 1891 wörtlich wiederzugeben und innerhalb des Zitats in Klammern russische Amtstitel wie Kommissar, Gouverneur und russische Territorialbezeichnungen wie Gebiet, Gouvernement einzufügen, wo Engels von preußischen Landräten, von Präfekten oder von Provinz, Kreis und Gemeinde spricht. So verbittet sich auch Lenin in Zukunft "Kommis-

68) Siehe oben S. 17 f.

69) Lenin, "Staat und Revolution", in Lenin (66), "Ausgew. W.", Bd. 2, S. 161 ff.

70) Lenin (66), "Ausgew. W.", Bd. 2, S. 212 f.

sare, Kreispolizeichefs und Gouverneure, überhaupt alle von oben ernannten Beamten", und fordert "vollständige Selbstverwaltung in Gouvernement und Gebiet durch nach allgemeinem Stimmrecht gewählte Beamte"⁷¹⁾.

Eine weitere Stellungnahme findet sich in seinem Buch "Das Agrarprogramm der Sozialdemokratie in der ersten russischen Revolution von 1905 bis 1907", in dem er "Anerkennung sowohl des Selbstbestimmungsrechts der Nationen"⁷²⁾ als auch einer breiten lokalen und gebietlichen Selbstverwaltung" verlangt⁷³⁾. In seiner Schrift "Die Aufgaben des Proletariats in unserer Revolution" will Lenin "weitestgehende lokale und nationale Autonomie"⁷⁴⁾. In der von ihm stammenden "Resolution der Aprilkonferenz zur nationalen Frage" heißt es, die Bolschewiki forderten eine weitgehende Gebietsautonomie und die Beseitigung der Überordnung von oben⁷⁵⁾. An die Partei gewandt, schreibt er, der Selbstverwaltung müsse in Propaganda und Agitation mehr Beachtung geschenkt werden⁷⁶⁾.

II. Die "Kommuneverfassung" als Vorbild des Rätesystems

Lenin hatte auch ausdrücklich die Idee der Pariser Kommune des Jahres 1871 und damit die Kommuneverfassung Marxens zum Vorbild des Rätesystems genommen.

Eine seiner berühmten "Aprilthesen" vom 4.4.1917 fordert einen "Kommunestaat", einen Staat nach dem Beispiel der

71) Lenin (66), "Ausgew. W.", Bd. 2, S. 212 f.

72) Lenin meint hier die Nationalitäten innerhalb des Russischen Reiches.

73) Lenin (67), "Agrarprogramm", S. 60.

74) Lenin (66), "Ausgew. W.", Bd. 2, S. 32.

75) Lenin (66), "Ausgew. W.", Bd. 2, S. 52.

76) Lenin (66), "Ausgew. W.", Bd. 2, S. 214.

Pariser Kommune⁷⁷⁾. An anderer Stelle schreibt Lenin, daß der Marxismus in Rußland nicht die parlamentarische Republik, sondern eben ein System "wie die Pariser Kommune für notwendig halte⁷⁸⁾. Dies sei, wie bereits Marx ausgeführt habe, die endlich entdeckte Form, unter der sich "die ökonomische Befreiung der Arbeit" vollziehen könne⁷⁹⁾. Die revolutionäre Epoche des 19. Jahrhunderts habe im Staat der Kommune "den höchsten Typus des demokratischen Staates" hervorgebracht⁸⁰⁾, und einen "Staat von diesem Typus" habe die Revolution in Rußland hervorzubringen begonnen⁸¹⁾.

Jenen Staatstypus "reproduzierten"⁸²⁾ die Sowjets⁸³⁾. Wie die Kommune sei der Sowjet eine "arbeitende" Körperschaft, die unter Ablehnung jeder Funktions- und Gewaltenteilung Gesetzgebung und Vollzug in sich umfasse⁸⁴⁾. Lenin hielt an dem Marxschen Gedanken fest, nach dem sich die höheren Stufen durch eine Delegation der unteren bilden sollten. Die ersten Sowjetverfassungen schafften die Unmittelbarkeit der Wahlen zu den regionalen und nationalen Sowjets ab und ersetzten sie durch das Stufensystem der Kommune. Direkte Wahlen fanden jetzt nur noch für die Räte der unteren Einheiten, also für die der Dörfer und Städte, statt⁸⁵⁾. Diese Sowjets der Dörfer und Städte wählten Delegierte in den Rat der nächsthöheren Einheit, den Sowjet der Gebiete und Gaue usw. Schließlich entsandten die Räte der vorletzten Stufe aus ihrer Mitte Abgeordnete in den Sowjet der Union, den "Obersten Sowjet"⁸⁶⁾.

77) Lenin (66), "Ausgew. W.", Bd. 2, S. 9.

78) Lenin (68), "Pariser Kommune", S. 40.

79) Lenin (68), "Pariser Kommune", S. 40.

80) Lenin (66), "Ausgew. W.", Bd. 2, S. 26.

81) Lenin (66), "Ausgew. W.", Bd. 2, S. 27.

82) Formulierung von Lenin, vgl. Lenin (68), "Pariser Kommune", S. 40.

83) Russisch für Rat.

84) Lenin (68), "Pariser Kommune", S. 97 f.

85) Vgl. Maurach (83), "Handbuch", S. 410; Helfritz (41), "Staatsrecht", S. 217; Nawiasky (88), "Staatslehre",

III. Die leninistische Deutung des Selbstverwaltungs- begriffs - Das Problem im Staatsbild des Bolschewismus

Die Parallelität von Leninscher Ansicht und Marxschen Prinzipien ist jedoch scheinbar. Die materiellen Grundsätze von Marxismus und Leninismus sind insoweit vielmehr entgegengesetzt. Wie auch Türke hervorhebt, steht Lenin ganz anders als Marx und Engels hilflos und offensichtlich ohne Verständnis vor dem Selbstverwaltungsbegriff⁸⁷⁾.

Allein die zitierten Bemerkungen beweisen, daß Lenin das Wesen des Selbstverwaltungsgedankens gar nicht erfaßt. Er kennt es offenbar nicht. So spricht er einmal in einem Zuge von lokaler und nationaler Autonomie, ohne nur andeutungsweise eine Erklärung des einen oder des anderen abzugeben⁸⁸⁾. Wenn man Lenin richtig versteht, existiert Selbstverwaltung in der Weise, daß die lokalen Organe nicht mehr von Staats wegen ernannt, sondern vom Gemeindevolk gewählt werden sollen. Ferner hat hierzu ungerechtfertigtes Eingreifen der Zentrale und "Kommandierung von oben" in Zukunft aufzuhören. Daß eben aber, wie Maurach sagt, zur Selbstverwaltung ein Mehr hinzukommen muß, daß die gemeindlichen Einheiten eigene, von der Staatsverwaltung rechtlich getrennte Bereiche besitzen müssen, ist für Lenin ohne Bedeutung⁸⁹⁾.

4. Teil, S. 98; v.d. Heydte (43), "Sowjetunion", Sp. 159 f.

86) Vgl. Maurach und die anderen wie zu Anmerkung 85.

87) Türke (120), "Zentralismus", S. 178.

88) Möglicherweise war das Problem der Koexistenz der Nationalitäten im Vielvölkerstaat Rußland akuter. Daß Lenin beides jedoch zusammenbringt, beweist seine Unkenntnis des Wesens des Selbstverwaltungsbegriffs.

89) Maurach (83), "Handbuch", S. 261.

Auch das Sowjetsystem unterscheidet sich gänzlich vom Kommunestaat Marxens. Marx wollte die Gemeinden zu vollsouveränen Gebilden erheben und aus der Konföderation der Kommunen Willensbildung nach oben entwickeln. In der Vorstellung Lenins dagegen sind die Sowjets der Dörfer und Städte nur "Teilchen der Zentralmacht der Arbeiter und Bauern"⁹⁰⁾. Marx wollte den staatlichen Leviathan in die Summe selbständiger Gemeindegewalten zerlegen. Nach Lenins Begriffen sind die Gemeindeverwaltungen lediglich lokale Organe der e i n e n Staatsmacht, die als eine unteilbare Erscheinung auf verschiedenen Ebenen ihre Gewalt ausübt⁹¹⁾. Sein Grundsatz ist nicht die "Kommunisierung"⁹²⁾, sondern die "Einheit der Staatsgewalt im Zentrum sowie an Ort und Stelle"⁹³⁾. Die lokalen Gewalten, obgleich vom Volk der Gemeinde gewählt, sollen offenbar nicht Gemeindeorgane, sondern örtliche Staatsorgane sein. War nach Marx die Zentralbehörde bei dem Primat der Kommunen eine bloß abgeleitete, eine nur zwischengemeindliche Macht, die übrigbleibende gesamt nationale Funktion besaß, ist die Gemeindeverwaltung bei Lenin nur das lokale Auftreten oder eben das letzte Teilchen der einen und darum notwendigerweise v o n o b e n g e l e i t e t e n Staatsmacht. Damit nähert sich aber das Prinzip Lenins dem französischen Zentralismus der France une et indivisible, den Engels gerade zerstören wollte. Die Leninschen Ansichten von einem völlig

90) Lenin (67), "Agrarprogramm", S. 139, 144.

91) Lenin (67), "Agrarprogramm", S. 144. Ein Dekret vom 6.1.1918 bestimmte, daß die örtlichen Räte "Organe der Staatsmacht" sind (vgl. Polak (95), "Rätemacht", S. 422). Die sowjetische Lehre von der einheitlich-unteilbaren Staatsmacht kennt keine Gewaltenteilung, sondern nur eine Funktionsteilung im Staatsapparat (vgl. Maurach (83), "Handbuch", S. 168).

92) Ausdruck von Adler, siehe auch oben S. 9 ff. Gemeint ist die Zerlegung des Staats in Kommunen, siehe oben S. 9 ff.

93) Vgl. Maurach (83), "Handbuch", S. 261.

zentralistischen Staatswesen fanden schließlich ihren sichtbarsten Ausdruck im Grundsatz des "demokratischen Zentralismus", der zu dem Dogma des sowjetischen Staatsaufbaus wurde. Nach ihm gilt die bedingungslose Verbindlichkeit der Entscheidungen der höheren Organe für die unteren Stellen, wobei die zentralen Instanzen keinerlei Schranken nach unten kennen⁹⁴⁾.

Die Sowjets des bolschewistischen Rußlands unterschieden sich auch noch anderweitig von den "Kommunen" der Vorstellung Marx'. Gemeinsam war beiden, daß sie alle Staatsgewalt, also Vollzug und Gesetzgebung, in sich vereinigen sollten⁹⁵⁾. Während jedoch die "communes" als Körperschaften des ganzen Volkes beabsichtigt waren, machte Lenin die Sowjets zu reinen Klassenvertretungen, zu denen "Klassenfeinde" nicht zugelassen wurden⁹⁶⁾. Die Verfassung von 1936⁹⁷⁾ gibt schließlich auch die Stufenstruktur im Aufbau der Räte von unten nach oben vollständig auf. Artikel 139 bestimmt, daß die Wahl zu allen Räten, "beginnend mit den Dorf- und Stadtsowjets . . . und endend mit dem Obersten Sowjet", von den Bürgern unmittelbar auf dem Wege direkter Wahl vorgenommen wird⁹⁸⁾. Damit ist auch die letzte bedeutsame Gemeinsamkeit mit dem ursprünglichen Vorbild beseitigt.

Die auffällige Diskrepanz zwischen Marx' "Föderalismus"

94) Das Prinzip des "demokratischen Zentralismus" stammt aus dem höchst zentralistischen Aufbau der Partei der Bolschewiki und damit von Lenin selbst. Es wurde nach der Machtübernahme 1917 auch zum Staatsgrundsatz erhoben. Lenin hat sich bei der Entwicklung dieses Prinzips auf Engels berufen, der angeblich auch jenen Zentralismus gefordert habe (siehe zum "demokratischen Zentralismus" bes. Türke (120), "Zentralismus", S. 142 ff). Diese Behauptung Lenins ist nicht zu belegen. Engels hat den Ausdruck nicht gebraucht und schon gar nicht dessen sachlichen Inhalt vertreten.

95) Vgl. Maurach (83), "Handbuch", S. 51.

96) Vgl. Maurach (83), "Handbuch", S. 51.

97) Die sogenannte Stalinsche Verfassung, die bis heute in Kraft ist.

und dem Leninschen Zentralismus hat Werner und Türke zu der These geführt, die Bolschewiki hätten die alte zaristische Verwaltungsstruktur Rußlands mit ihren despotisch-zentralistischen Zügen nur fortgesetzt⁹⁹). Das Leninsche Staatsbild sei eben hierdurch geprägt worden und nicht von der im westeuropäischen Freiheitsdenken wurzelnde Ansicht von Marx und Engels. Zu diesem westlichen Denken gehöre gerade die Freiheit und ihr juristisches Korrelat, Autonomie und Selbstverwaltung¹⁰⁰). Dem Russen könne von Hause aus dieses Prinzip nicht vertraut sein.

Die Problematik läßt sich nicht eindeutig klären. Der vom Marxismus abweichende bolschewistische Zentralismus muß nicht unbedingt das Ergebnis gegebener Traditionen gewesen sein. So sehr sich bei der Ähnlichkeit der Verwaltungsprinzipien des alten russischen Staates mit denen des leninistischen Systems die von Werner und Türke vertretene Ansicht aufdrängen mag, so sehr bleibt doch auch zu berücksichtigen, daß die Bolschewiki in Planung und Erfolg ihrer Machtübernahme bei der konkreten Lage bequem auf die humanitär-utopistischen Vorschläge von Marx und Engels wegen deren Unschärfe zurückgreifen konnten, aber andererseits ähnlich wie die Jakobiner Unitarismus und Zentralismus notwendigerweise benötigten, um nicht zu scheitern.

In der praktischen Verwirklichung des sogenannten demokratischen Zentralismus wurden Lenin und seine Mitrevolutionäre dadurch begünstigt, daß die Selbstverwaltungsidee in der russischen Verfassungsgeschichte keine bedeutsame Rolle gespielt hat. Despotischer Zentralismus und Allmacht des Staates sind hervorragende Merkmale Rußlands von Anbeginn¹⁰¹).

98) Maurach (83), "Handbuch", S. 409.

99) Werner (127), "Selbstverwaltung", S. 257; Türke (120), "Zentralismus", S. 176, 178.

100) Werner (127), "Selbstverwaltung", S. 257.

101) Gerade Marx und Engels haben sich scharf gegen das despotisch-zentralistische System des alten Rußlands gewandt und von ihm als "rohester Staatsform", "orienta-

Sie werden bereits im Kiewer Staat des 12. Jahrhunderts sichtbar. Fürst Andrej Bogoljubskij zentralisierte in seiner Hand alle Macht und beseitigte vor allem die Stadtfreiheit¹⁰²). Diese Entwicklung wurde nachhaltig durch die Tatarenherrschaft gefördert, unter welcher die russischen Fürsten die zentralistische Praxis der Chanate übernahmen¹⁰³). Nachdem das Land von den Tataren befreit war, wurde Iwan III. zum Schöpfer der später für Rußland so typischen selbstherrlichen Macht. Sein Herrschaftssystem machte den Fürsten in Moskau zum alleinigen Träger des Staates. Unbeschränktheit und Unteilbarkeit der Gewalt des Alleinherrschers wurden zum obersten Grundsatz. Der Staat wurde ein Einheitsstaat. Der vorhandene Adel wurde nicht Träger autonomer Bestrebung, sondern Organ der zentralen Gewalt, zum Werkzeug der Staatsdisziplin. Das gesamte staatliche Leben wurde in Moskau konzentriert¹⁰⁴).

Iwan IV. und Peter I. vollendeten das Prinzip. Iwan rotte die führenden Bojarenfamilien aus oder vertrieb sie und beseitigte damit das letzte Element einer unteren Selbständigkeit und eines Hindernisses zum Zentralismus¹⁰⁵). Peter, der große Reorganisator, machte aus Rußland einen modernen totalen Staat, welcher, wie Rimscha hervorhebt, mehr an Formen des 20. Jahrhunderts erinnert als an zeitgenössische feudal-aristokratische Herrschaftssysteme¹⁰⁶). Peter I.

lischer Despotie" oder "allgemeiner Staatssklaverei" gesprochen (siehe bei Wittfogel (128), "Despotie", S. 464 f).

102) Vgl. Rimscha (100), "Geschichte", S. 82 f, 110; Stählin (113), "Geschichte", Bd. 1, S. 101 ff, insbes. S. 103.

103) Vgl. Rimscha (100), "Geschichte", S. 110, 113, 162; Wittfogel (128), "Despotie", S. 288.

104) Vgl. Rimscha (100), "Geschichte", S. 162 f; Schultz (107), "Rechtsgeschichte", S. 103.

105) Vgl. Kliutschewskij (51), "Geschichte", Bd. 2, S. 166 ff; Stählin (113), "Geschichte", Bd. 1, S. 206 ff, insbes. S. 230 u. 244 ff; Rimscha (100), "Geschichte", S. 176, 197; Schultz (107), "Rechtsgeschichte", S. 104, 128.

106) Vgl. Rimscha (100), "Geschichte", S. 287, 291; siehe Schultz (107), "Rechtsgeschichte", S. 104, 128.

machte aus der russischen Aristokratie einen Stand von Staatsfunktionären¹⁰⁷). Verwaltungsmäßig wurde das Reichsgebiet in acht Gouvernements mit je einem kaiserlichen Gouverneur an der Spitze gegliedert. Darunter standen die Landräte der Kreise, die zwar vom Adel der betreffenden Landschaft gewählt wurden, in Verwaltungsstruktur und -funktion indessen nur Organe der Gouverneure waren¹⁰⁸). Die Entwicklung unter den folgenden Herrschern verlief nicht viel anders¹⁰⁹).

Es hat allerdings auch in Rußland Versuche gegeben, eine gewisse Selbstverwaltung der Städte und Dörfer einzurichten. So waren Nowgorod und Pskow bis zu Iwan III. dem Großfürsten von Moskau gegenüber unabhängig, nur nominell untertan und zu Leistungen verpflichtet. Sie hatten eine halb oligarchische, halb demokratische Verfassung (Wjetschje). Sonderbarerweise unter Iwan IV. und Peter I. gab es ferner Tendenzen, Autonomien, allerdings unter strengster staatlicher Aufsicht, zu schaffen¹¹⁰). Es ist aber bezeichnend, daß diese Ansätze ohne Erfolg und selbst bei den Begünstigten unpopulär blieben¹¹¹). Offenbar war bei allen zentralistisches Denken so tief verwurzelt, daß eine Eigenverwaltung unterer Einheiten unbrauchbar, fremd und traditionslos erschien. Dennoch verwirklichten die Reformen von 1861 (Semstwo-Gesetz) und 1870 (Stadtgesetz) formell den Grundsatz der Selbstverwaltung. 1861 wurden gewählte

107) Vgl. Stählin (113), "Geschichte", Bd. 2, S. 141 ff, z.B. das Rangtabellengesetz v. 24.1.1722.

108) Vgl. Rimscha (100), "Geschichte", S. 295.

109) Katharina II. schuf die zentralistische Provinzial- und Kreisverwaltung, die bis 1917 in Kraft blieb (vergleiche Schultz (107), "Rechtsgeschichte", S. 190).

110) Vgl. Schultz (107), "Rechtsgeschichte", S. 128. Es gab auch noch bis zur Gouvernementeinteilung durch Peter I. ein gewisses Selbstverwaltungssystem der Städte mit gewählten Bürgermeistern (vgl. Stählin (113), "Geschichte", Bd. 2, S. 149 ff).

111) Vgl. Schultz (107), "Rechtsgeschichte", S. 128.

Selbstverwaltungsorgane in den Gouvernements und Kreisen geschaffen (semstvos). Die Semstvos waren jedoch in ihrer Tätigkeit auf Billigung der Gouverneure als staatliche Aufsichtsorgane angewiesen. Auch waren die Kompetenzen nicht klar genug abgegrenzt. 1870 erhielten gleichfalls die Städte eine neue Ordnung mit gewählter Duma, die wiederum ein Exekutivorgan ernannte¹¹²⁾. Diese bescheidenen Experimente wurden unter Zar Alexander III. wieder eingeschränkt. Rußland kehrte in alte Bahnen zurück. In den Landkreisen wurden Landeshauptleute mit weitgehenden administrativen Befugnissen eingesetzt, die bald in Gegensatz zu den Semstvos traten¹¹³⁾. Das petrinische und nikolaitische Rußland blieb in der Grundstruktur bis zur Februarrevolution 1917 erhalten.

IV. Die Gemeinde in der Sowjetunion

Die heutige Kommunalordnung der Sowjetunion ist durch die Sowjetverfassung von 1936 geregelt¹¹⁴⁾. Hiernach sind die **O r g a n e d e r S t a a t s g e w a l t** in den Gauen, Gebieten, autonomen Gebieten, Bezirken, Rayons, Städten und ländlichen Ortschaften die Sowjets der Deputierten der Werktätigen (Art. 94). Diese Sowjets werden jeweils von den "Werktätigen"¹¹⁵⁾ des Territoriums auf die Dauer von zwei Jahren gewählt (Art. 95). Sie leiten die Tätigkeit der ihnen unterstellten Verwaltungsorgane, gewährleisten den

112) Vgl. Rimscha (100), "Geschichte", S. 454 f, 466; Stählin (113), "Geschichte", Bd. 4, 1. Halbbd., S. 70, 78, 80 ff, 160 ff.

113) Vgl. Rimscha (100), "Geschichte", S. 478; Stählin (113), "Geschichte", Bd. 4, 1. Halbbd., S. 165 ff.

114) Text der Sowjetverfassung in Maurach (83), "Handbuch".

115) Jeder Sowjetbürger ist heute wahlberechtigt. Der anfängliche Ausschluß der "Klassenfeinde" - siehe oben S. 25 - ist nunmehr beseitigt.

Schutz der staatlichen Ordnung, die Einhaltung der Gesetze und die Wahrung der Rechte der Bürger, leiten den örtlichen Wirtschafts- und Kulturaufbau und stellen den örtlichen Haushalt auf (Art. 97). Sie fassen Beschlüsse und erlassen Verfügungen im Rahmen der allgemeinen Gesetze (Art. 98). Sie wählen ein "vollziehendes und verfügendes Organ", nämlich einen Vollzugsausschuß, welcher aus einem Vorsitzenden, seinem Stellvertreter, dem Sekretär und den übrigen Mitgliedern besteht (Art. 99). Diese Vollzugsorgane sind sowohl dem Sowjet, der sie gewählt hat, als auch dem Vollzugsorgan des nächsthöheren Sowjet unmittelbar rechenschaftspflichtig (Art. 101).

Die Bezeichnung der lokalen Sowjets als Organe der Staatsgewalt zeigt schon, daß in Fortsetzung der Leninschen Lehre die Sowjetverfassung Selbstverwaltung nicht zuläßt¹¹⁶). Nach dem sowjetischen Dogma der Einheit der Staatsgewalt sind die sowjetischen Dörfer und Städte nicht Körperschaften mit "eigenem" Wirkungsgebiet, sondern, wie auch Maurach¹¹⁷) feststellt, örtlich begrenzte Sektoren der Staatsverwaltung. Der Ablehnung des Selbstverwaltungsprinzips entspricht auch die sehr allgemein gehaltene und damit juristisch nur wenig brauchbare Zuständigkeitsregel des Artikel 97. Da diese den Dörfern und Städten klar abgegrenzte originäre Aufgaben nicht zuweist, eröffnet sie den übergeordneten Stellen die Möglichkeit, ohne jede Beschränkung bis unten durchzugreifen. Die notwendige Folge ist eine nur "restliche" Zuständigkeit der unteren Einheiten gegenüber den höheren Verwaltungsbehörden¹¹⁸). Das heißt, daß die sowjetischen Dörfer und Städte selbständige Initiativen nur auf jenen Gebieten zu entfalten vermögen, die

116) Nach sowjetischer Ansicht besteht die Selbstverwaltung der Gemeinden wohl darin, daß deren Verwaltung durch gewählte Behörden, also nicht durch von oben ernannte Beamte geführt wird (vgl. Lenin wie zu Anmerkung 71).

117) Maurach (83), "Handbuch", S. 263.

118) Maurach (83), "Handbuch", S. 263.

die oberen Stellen gerade nicht für sich in Anspruch nehmen. Im übrigen fungieren die Gemeindefinstanzen als bloße Vollzugsorgane der übergeordneten Verwaltungsbehörden. Daß bei der bekannten zentralistischen Praxis der Sowjetverwaltung, die schon von der staatlich gelenkten Wirtschaft, Kultur und Erziehung hervorgebracht wird, der restliche "eigene" Sektor keine nennenswerte Bedeutung hat, bedarf nicht noch näheren Dartuns. Maurach nennt die sowjetische Lokalverwaltung eine bedingt dezentralisierte Staatsverwaltung¹¹⁹). Vielleicht wird man ihr noch mehr gerecht, wenn man sie als eine befehlsempfangene Staatsverwaltung mit jederzeit willkürlich beschränkbarem Zuständigkeitsbereich bezeichnet.

Endlich unterliegen alle Entscheidungen der örtlichen Sowjets und ihrer Vollzugausschüsse strengster Kontrolle übergeordneter Stellen. Diese sind befugt, sämtliche Maßnahmen der unteren Einheiten entweder aufzuheben oder auszusetzen¹²⁰). Hierbei spielt das sowjetische Prinzip von der doppelten Unterstellung eine maßgebliche Rolle (Art. 101). Es hat zum Inhalt, daß beispielsweise eine Stadtverwaltungsabteilung (Abteilung des Vollzugausschusses), etwa die Abteilung für Kraftverkehr und Straßenwesen, sowohl dem Stadtsowjet dieser Stadt als auch der entsprechenden Fachabteilung der nächsthöheren Einheit (Bezirk, Rayon, Gebiet usw.) dienstlich unterstellt ist und den Anweisungen der höheren Stelle zu folgen hat. Diese Stelle untersteht selbst wiederum ihrem Sowjet und ihrer höheren Fachabteilung, letzteren Endes dem Fachministerium¹²¹). Da die Verantwortlichkeit der vollziehenden Stellen ihren Sowjets gegenüber in praxi nur wenig bedeutsam ist, bleibt der strenge Befehlszug der Exekutivorgane von oben nach unten das allein Wesentliche der Sowjetverwaltung. Dieser lückenlose Befehls-

119) Maurach (83), "Handbuch", S. 261.

120) Maurach (83), "Handbuch", S. 265.

121) Näheres zu diesem System bei Maurach (83), "Handbuch", S. 270.

zug findet seine letzte Vollendung im einheitlichen Partei-dirigismus, einer Erscheinung in der Verfassungswirklichkeit der Sowjetunion¹²²⁾.

Abschnitt C

Lehre und Praxis in der DDR

I. Die besondere Problematik in der DDR

Während Lenin und die sowjetische Lehre den Selbstverwaltungsgedanken nur am Rande berühren, unterzieht man in der DDR die Frage einer umfassenden Diskussion. Das ist kein Zufall. Der Bolschewismus vermochte mühelos sein zentralistisches Staatsbild auf das bislang gleichermaßen regierte Rußland zu übertragen. Ihm blieb die Umstrukturierung und damit auch die theoretische Auseinandersetzung erspart. Ganz anders lagen die Dinge im Bereich der DDR. Die Rezeption der sowjetischen Ansicht in Lehre und Praxis war ein so tiefgehender Bruch mit deutschen Begriffen und Traditionen¹²³⁾, daß eine nähere Erörterung und die Begründung der neuen, sowjetisch geprägten Haltung nicht zu vermeiden waren.

122) Vgl. Stalin (114), "Leninismus", S. 87 ff, 154 f; Maurach (83), "Handbuch", S. 18.

123) Es war auch ein Bruch mit den gemeindlichen Traditionen der sozialistischen Arbeiterbewegung Deutschlands und Westeuropas. Diese ist ausdrücklich auf kommunale Selbstverwaltung ausgerichtet gewesen. Nicht nur Engels und Marx, auch die späteren Führer des Sozialismus traten für "Selbstverwaltung und Selbstbestimmung des Volkes in . . . Provinz und Gemeinde" ein (so z.B. Erfurter Programm der SPD 1891). Mitglieder der SPD waren in Deutschland aktive, auf Selbstverwaltung hinarbeitende Gemeindepolitiker (vgl. Boock (11), "Kommunalpolitik", S. 41 f.)

II. Der Selbstverwaltungsbegriff in der Staats- und Ver- waltungslehre der DDR

1. Die Selbstverwaltung als Ausdruck des Klassenkampfes zwischen der Bour- geoisie und dem "Feudalismus"

Der im ausgehenden 18. und im beginnenden 19. Jahrhundert in Deutschland wieder in den Vordergrund drängende Selbstverwaltungsgedanke ist nach der in der DDR vertretenen Meinung das Produkt eines Klassenkampfes zwischen der "Bourgeoisie" und dem "Feudalismus"¹²⁴⁾.

Das in dieser Zeitspanne ökonomisch erstarkende Bürgertum findet sich nicht mehr mit einer allein wirtschaftlichen Machtstellung ab, sondern begehrt auch Einfluß auf die ausschließlich von "Junkern" und deren beamteten Kreaturen geführten Verwaltung¹²⁵⁾. Durch ihre politische Ohnmacht ferner auch in der Entfaltung weiterer ökonomischer Ausdehnung gehindert, versucht die Bourgeoisie, aus dem politischen Absolutismus des "Feudalismus" Verwaltungsgebiete für sich zu erobern, um dann aus dieser Stellung gleichfalls politisch mitzubestimmen und so ihre wirtschaftlich-gesell-

124) Es muß bemerkt werden, daß der Marxismus unter dem Sammelbegriff Feudalismus alle Erscheinungen politischen und gesellschaftlichen Lebens umfaßt, die etwa ab Frühmittelalter bis zur Errichtung von bürgerlich-demokratischen Konstitutionen in den einzelnen Ländern (Glorious Revolution in England, Revolution in Frankreich, deutsche Revolution 1918 usw.) zutage treten. Damit macht diese Lehre keinen Unterschied zwischen hochmittelalterlichem Feudalwesen und absolutistischem Fürstenstaat, der in Wirklichkeit gar kein Feudalstaat mehr ist. Für den Marxismus ist es allein bestimmend, daß eine Klasse, hier also der grundbesitzende Adel, als erste in Staat und Gesellschaft erscheint. Wenn in der vorliegenden Untersuchung marxistischerseits von Feudalismus die Rede ist, so meint man damit den absolutistischen Fürstenstaat.

schaftlichen Positionen zu festigen und zu erweitern¹²⁶). Als Ausdruck dieses Kampfes zwischen Bourgeoisie und "Feudalismus" findet sich neben der ebenso bürgerlichen Forderung nach Gewaltenteilung¹²⁷) die Idee von der kommunalen Freiheit und Autonomie¹²⁸).

Das Bestreben der Bourgeoisie, in dem "feudalen" System mittels der kommunalen Selbstverwaltung ein politisches Mitspracherecht zu erwirken, ist für den Marxismus-Leninismus der DDR gesellschaftspolitisch "fortschrittlich", da es sich gegen den historisch zum Absterben verurteilten "Feudalismus" richtet¹²⁹). In dem Zusammenhang wird besonders das Werk des Freiherrn vom Stein als eine "fortschrittliche" Tat herausgestellt. Danach sind Steins Reformen Erscheinung politischen Willens des deutschen Bürgertums zu

125) Vgl. Kleyer (50), "Selbstverwaltung", S. 330; Zuckermann (131), "Demokratische Ordnung", S. 170; Kröger (60), "Verwaltungsbegriff", S. 80; Böhme (8), "Überwindung", S. 102; Fechner (30), "Wesen", S. 24.

126) Für alle: Vgl. Kleyer (50), "Selbstverwaltung", S. 330.

127) Auch die Lehre von der Dreiteilung der Gewalten wird als Ausdruck des Klassenkampfes des wirtschaftlich erstarkten, politisch aber machtlosen Bürgertums angesehen. Danach hat das Bürgertum Beteiligung an der politischen Macht verlangt, um die Politik auch nach seinen Interessen bestimmen zu können, welche von einer anderen Art als die des grundbesitzenden Adels gewesen sind. Die Durchführung jener bourgeoisen Interessen hat nicht die totale Ausschaltung der in der Ausübung staatlicher Aufgaben erfahrenen "Junker" erfordert. Dem Bürgertum ist vielmehr bereits gedient gewesen, wenn es die grundsätzlichen politischen Richtlinien, besonders in wirtschaftspolitischer Hinsicht, hätte bestimmen können und in der Lage gewesen wäre, den Staatsapparat zu überwachen. Diese politische Zielsetzung ist durch die Lehre von der Gewaltenteilung ausgedrückt worden. Dabei hat das Bürgertum die gesetzgebende und die richterliche Gewalt für sich in Anspruch genommen und die Exekutive weiterhin den "feudalen" Kräften überlassen (vgl. Kröger (60), "Verwaltungsbegriff", S. 80; Loppuch (72), "Verfassung", S. 173).

128) Vgl. Kleyer (50), "Selbstverwaltung", S. 330.

129) Vgl. Gläser (36), "1848", S. 50.

dieser Zeit. Nach der in der DDR vertretenen Auffassung hat Stein, beeindruckt vom englischen selfgovernment und von der französischen Munizipalverfassung, welche im Zuge der napoleonischen Heere teilweise in westdeutschen Städten eingeführt worden ist, den günstigen Zeitpunkt eines geschwächten preußischen Staates gewählt, um nach dem englisch-französischen Vorbild seine Vorstellung durchzusetzen. Er hat in einem freien Gemeinwesen den Schlüssel gesehen, das durch den königlich preußischen Absolutismus entmündigte und entrechtete Volk für den Kampf um nationale Freiheit und Einheit zu gewinnen. So ist dann auch seine Städteordnungsreform mit ihrer Zielrichtung Kampf gegen den polizeilichen Absolutismus des preußischen Staates¹³⁰⁾. Die Lehre der DDR macht andererseits der Bourgeoisie den Vorwurf, in dem Streben nach gemeindlicher Freiheit und Selbstverwaltung zugleich auf die Ergreifung der g a n - z e n Staatsmacht in Deutschland verzichtet zu haben. Statt wie in England und Frankreich dem "Feudalismus" den revolutionären Kampf anzusagen, hat sich, wie Zuckermann sagt, das deutsche Bürgertum mit der Einräumung von Verwaltungsrechten in den Kommunen eines verbleibenden "halbfeudalistischen Obrigkeitsstaates" begnügt. Letzten Endes ist so die Selbstverwaltung ein friedliches Kompromiß der Bourgeoisie mit den "feudalen" Kräften, das Surrogat für eine Revolution gewesen¹³¹⁾.

Es bestehen kaum Zweifel, daß diese Betrachtungsweise vom Werden und Wesen der Selbstverwaltung in Deutschland vereinfachend und auch entstellend ist. Wenn man, wie es zum Beispiel Böhme tut, den Entstehungszeitpunkt des Selbstverwaltungsgedankens im Spätabolutismus findet und dazu ausführt, im Obrigkeitsstaat dieser Epoche sei städtische

130) Vgl. Fechner (30), "Wesen", S. 24; Gläser (36), "1848", S. 50.

131) Zuckermann (131), "Demokratische Ordnung", S. 170.

Eigenverwaltung "undenkbar und unvorstellbar"¹³²⁾, so trifft schon das nicht ganz zu. Die Selbstverwaltung ist älter, sie findet sich nämlich schon in den Städten des Mittelalters, und zwar in sehr hoher Blüte¹³³⁾. Ferner hat sich die Selbstverwaltung der deutschen Städte unter dem Absolutismus vielerorts durchaus behaupten können. Im Westen und Süden des Reiches - besonders in den geistlichen Staaten - haben oftmals die Städte ein wirkliches Eigenleben weitergeführt. Andererseits ist es richtig, daß im Großen und Ganzen unter dem Absolutismus ein Abbau der städtischen Freiheiten stattfindet und dieser Vorgang in Brandenburg-Preußen besonders erkennbar ist. Hier haben die "rathhäuslichen Reglements", die staatlichen Kommissare, der Einsatz von ausgedienten Soldaten als Stadtbeamte und ähnliches von Selbstverwaltung nicht mehr viel übrig gelassen¹³⁴⁾.

Jene Ansicht geht weiterhin fehl, wenn sie den Selbstverwaltungsgedanken in Deutschland zu Ende des 18. und zu Beginn des 19. Jahrhunderts von vornherein als soziologisches Streitverhältnis, als Klassenkampf zwischen fortschrittlicher Bourgeoisie und reaktionärer Feudalität begreift. Eine derartige Darstellung trifft historisch nicht zu. Das Bürgertum, dem diese Auffassung aktivistischen Klassenkampf nachsagt, ist zu der Zeit gerade in Preußen im Großen und Ganzen ohne politischen Ehrgeiz¹³⁵⁾. Allenfalls in seiner Bildungsschicht ist ein gewisses politisches Bewußtsein erwacht¹³⁶⁾. Es ist schon wirtschaftlich viel zu schwach, um soziologisch von großer Bedeutung zu sein¹³⁷⁾. Es ist, wie Ritter ausführt, keine Bourgeoisie, keine breite, wohlhabende Schicht, sondern oft nur enges, gedrücktes Spieß-

132) Böhme (8), "Überwindung", S. 102.

133) Vgl. Pagenkopf (90), "Einführung", S. 25 f, 30.

134) Vgl. Becker (6), "Entwicklung", S. 76 f.

135) Vgl. Heffter (40), "Selbstverwaltung", S. 66, 96.

136) Vgl. Heffter (40), "Selbstverwaltung", S. 66.

137) Vgl. Heffter (40), "Selbstverwaltung", S. 66.

bürgertum¹³⁸). Die Enge der Kleinstaaterie und der Druck des Absolutismus hatten zumeist ein höchst geduldiges und loyales Untertanentum erzeugt¹³⁹), bei welchem der unpolitische Sinn vorherrschte und das in Unterwürfigkeit und Respekt vor dem Adel erstarrt war¹⁴⁰). Dieses Bürgertum fordert deshalb in seinen breiten Kreisen kein Mitspracherecht in Staat und Verwaltung und ruft daher auch nur vereinzelt nach kommunaler Eigenverwaltung. Ritter geht vielleicht etwas zu weit¹⁴¹), wenn er sagt, man habe nicht eine einzige Stimme aus Kreisen der Bürger nachweisen können, die nach städtischer Freiheit verlangt hätte, wohl aber Äußerung von Zufriedenheit mit dem herrschenden obrigkeitlichen Regiment, und die Städtereform sei im Lande auf Verwunderung und Bedenken, kaum aber auf freudige Zustimmung gestoßen¹⁴²). Man wird aber sicherlich feststellen können, daß die Selbstverwaltungsidee und die preußische Städteordnung nicht Ausdruck und Ergebnis kraftvoller Bewegung von unten waren, und das Reformwerk nicht gleich mit allem Verständnis entgegengenommen wurde und nur langsam feste Wurzeln geschlagen hat¹⁴³).

Stein ist demnach nicht der Vollstrecker eines bürgerlich-liberalen Willens. Er ist aber auch nicht von Person und Idee her ein Revolutionär. Seine Reform will nicht gegen die Staatsform gerichtet sein, sondern soll sich mit dieser vollziehen, soll "Selbstüberwindung" derselben darstellen¹⁴⁴). So will er denn auch den Bürger nicht gegen den Staat führen, sondern den Untertan in den Staat eingliedern, jenem Mitverantwortung antragen¹⁴⁵). Er ist ein konservativer Reformers und nichts liegt ihm ferner als indi-

138) Vgl. Ritter (101), "Stein", S. 125.

139) Vgl. Heffter (40), "Selbstverwaltung", S. 66.

140) Vgl. Heffter (40), "Selbstverwaltung", S. 66; Ritter (101), "Stein", S. 125.

141) Siehe die Darstellung von Drews (23), "Stein", S. 71.

142) Ritter (101), "Stein", S. 125.

143) Vgl. Heffter (40), "Selbstverwaltung", S. 86, 96 f.

144) Vgl. Becker (6), "Entwicklung", S. 79.

145) Vgl. Becker (6), "Entwicklung", S. 79; Schwabe (109),

vidualistisches, liberales Gedankengut. Die französische Revolution stand so völlig im Widerspruch zu seinem christlich-historischen Reformismus, daß er sie zutiefst ablehnt hat¹⁴⁶). Seine Reformen sollten nicht Resultat eines Kampfes, sondern "köstlichstes Geschenk des Königs" werden¹⁴⁷).

Ob Stein in seinen Gedanken und Vorschlägen von englischen oder französischen Vorbildern "beeindruckt" gewesen ist, läßt sich mit Sicherheit nicht bestimmen. Er hat das local government Englands und die französischen Munizipalgesetze gekannt¹⁴⁸). Brill glaubt, bei technischen Einzelheiten der preußischen Städteordnung sogar von wirklichen Rezeptionen aus der französischen revolutionären Gemeindegesetzgebung sprechen zu können¹⁴⁹). Entscheidend ist aber die Tatsache, daß der Gehalt der Systeme unzweifelhaft verschiedenartig und gegensätzlich ist. Dies gilt insbesondere für das Verhältnis zu Frankreich. Der Geist der französischen Munizipalgesetze war individualistisch und liberalistisch¹⁵⁰). Diese Gesetze brachen mit dem historischen Vorbild und der vorhandenen Tradition. Sie bedeuteten Neuaufbau. Steins Gedanken dagegen wurzeln im Hergebrachten. Sie wollen nicht Individualismus, sondern Bindung und Einordnung. Sie erstreben weniger Selbstbestimmung als Mitverantwortung. Stein geht es nicht um eine Umwälzung, sondern um eine Neubesinnung in Anerkennung der alten Staats- und Gesellschaftsordnung. So ist es nicht überraschend, daß er sich ablehnend gegenüber dem neuen Frankreich verhält. Ritter hat Recht, wenn er sagt, daß es unter den Umständen auf Übereinstimmung

"Stein", Sp. 676.

146) Vgl. Ritter (101), "Stein", S. 75; Rößler (102), "Stein", S. 34.

147) Vgl. Becker (6), "Entwicklung", S. 84.

148) Vgl. Brill (15), "Selbstverwaltung", S. 39 f; Heffter (40), "Selbstverwaltung", S. 78; Ritter (101), "Stein", S. 192.

149) Brill (16), "Selbstverwaltung", S. 39.

150) Siehe dazu Ritter (101), "Stein", S. 192, 255; Becker (6), "Entwicklung", S. 82.

technischer Einzelheiten in den beiden Systemen nicht so sehr ankommen kann¹⁵¹⁾.

Wenn man somit bei Stein und der preußischen Städteordnung von einer Klassenkampferscheinung wirklich nicht sprechen kann, so bleibt doch nicht zu verkennen, daß in der Epoche nach Stein bis in die zweite Hälfte des 19. Jahrhunderts der Selbstverwaltungsgedanke in Preußen und Deutschland tatsächlich zum Streitverhältnis zwischen Bürger und halb-absolutistischer Staatslenkung wird. Die restaurativen Tendenzen der deutschen Monarchien, beispielsweise die jahrzehntelange Verweigerung einer Verfassung in Preußen und Österreich, haben das nunmehr wirklich wirtschaftlich stärker gewordene Bürgertum dazu bewegt, Mitwirkung im Staat zu begehren. Hier wird erst, wie Becker sagt, der Grundsatz von der gemeindlichen Selbstverwaltung zu einem Kampfprinzip eines liberalen Bürgertums¹⁵²⁾, zu einem - wenn man so will - Klassenkampfinstrument einer Bourgeoisie. Die bürgerliche Lokalverwaltung erscheint jetzt als die Gegenform zur landesherrlichen Staatsverwaltung und wird ein Ausdruck des diese Epoche charakterisierenden Gegensatzes von Staat und Gesellschaft¹⁵³⁾. Das Selbstverwaltungsprinzip erhält dann eine noch stärkere Betonung, als der Versuch, in der unmittelbaren Staatsleitung durch Stärkung des Parlaments mitwirken zu können, mißglückt. Insoweit wird in der Tat der Selbstverwaltungsgedanke in Deutschland gleichsam das Surrogat für die parlamentarische Selbstregierung. Gneist ist es, der mit seinen Gedanken dieser gesellschaftspolitischen Sachlage gerecht werden möchte und einen Ausgleich zwischen dem monarchischen Militär- und Beamtenstaat und den politische Mitwirkung fordernden gesellschaftlichen Gruppen durch ehrenamtliche Teilnahme von Bürgern auch an

151) Ritter (101), "Stein", S. 192, 255; siehe dazu auch Becker (6), "Entwicklung", S. 82.

152) Becker (6), "Entwicklung", S. 85, vgl. zuvor S. 83 f.

153) Vgl. Fraenkel/Bracher (33), "Staat", S. 256.

der Staatsverwaltung herbeizuführen bemüht ist¹⁵⁴). Das deutsche Bürgertum hat so nach den 60er Jahren wirklich den Kampf um die doch zeitgemäßer gewesene bürgerlich-liberale Staatsordnung eingestellt und "Frieden mit dem Obrigkeitsstaat" gemacht.

2. Die Selbstverwaltung im "Bourgeoisstaat"

Nach Ansicht des einschlägigen Schrifttums der DDR ändert sich die Haltung des Bürgertums zum Selbstverwaltungsge-
danken zu dem Zeitpunkt, zu dem dieses Bürgertum selbst zur
"herrschenden Klasse" aufsteigt, also auch zum Träger zen-
traler politischer Macht wird. Nunmehr, nachdem es alle
Staatsgewalt hat, erscheint ihm die Einrichtung gemeindli-
cher Freiheit, also die Existenz unabhängiger Herrschafts-
bereiche im Staate, höchst überflüssig und schädlich. Da
das Bürgertum jetzt die ganze Macht hat, benötigt es ein
derartiges Institut nicht mehr. Es wird ihm hinderlich.
Die Bourgeoisie ist nun ebensowenig wie der absolutistische
Staat an Eigenständigkeiten lokaler Gewalten interessiert.
Sie strebt danach, ihren Herrschaftsbereich auf alle Ge-
biete politischen Lebens auszudehnen und will daher die
Selbstverwaltung beseitigen oder zumindest der Sache nach
einschränken. Das Bürgertum beabsichtigt nunmehr, den Staat
einheitlich und zentral nach seinem Willen zu formen und
zu regieren¹⁵⁵).

Für Zuckermann ist für diese Erscheinung die Entwicklung
in Frankreich bezeichnend. Er weist darauf hin, daß sich
nach der siegreichen Revolution eine Zentralisierung der
Staatsmacht vollzogen hat und die ursprünglich gewollte
pouvoir municipal zugunsten der pouvoir constituant fallen-
gelassen worden ist¹⁵⁶). Fechner und Gläser sagen der in

154) Vgl. Fraenkel/Bracher (33), "Staat", S. 256.

155) Vgl. Kleyer (50), "Selbstverwaltung", S. 330; Böhme
(8), "Überwindung", S. 102.

Deutschland 1918 zur Macht gelangten Bourgeoisie nach, sich geweigert zu haben, den unteren Ebenen Autonomie zu überantworten. Nach ihrer Auffassung hat das Bürgertum die Form des Obrigkeitsstaates beibehalten, unter der sich eine Selbstverwaltung nicht wirklich entfalten könne. Als Anzeichen dafür nennen Fechner und Gläser das Weiterbestehen einer strengen staatlichen Aufsicht, das staatliche Bestätigungsrecht, das Nichtzustandekommen einer gesamtdeutschen Gemeindeverfassung, die Aufrechterhaltung der Trennung von Städten und Dörfern durch die Unterschiedlichkeit ihrer Ordnungen, das Fortbestehen der Gutsbezirke bis 1927 und die Zerschlagung der wirtschaftlichen Substanz der Gemeinden in den zwanziger Jahren¹⁵⁷). Gläser weist ferner darauf hin, daß schließlich das Hitlerregime die kommunale Freiheit "völlig vernichtet" hat¹⁵⁸). Nach Krüger zeigt auch die Praxis im "Bonner Staat", daß die Bourgeoisie die Selbstverwaltung nicht duldet. Nach seiner Feststellung ist insbesondere die finanzielle Drosselung das zu beobachtende Mittel, die Selbständigkeit der westdeutschen Gemeinden in Frage zu stellen¹⁵⁹).

Wenn das bürgerlich-kapitalistische Staatswesen die gemeindliche Freiheit stellenweise bis heute noch zuläßt, ihr beispielsweise in Westdeutschland Garantie in der Verfassung verschafft, bezweckt es damit, die tatsächlichen Herrschaftsverhältnisse vor dem Volk zu verschleiern¹⁶⁰). So soll die Einteilung der Aufgaben der Gemeindeorgane in Selbstverwaltungs- und Auftragsangelegenheiten in den Augen der Massen den Anschein erwecken, daß die örtlichen Verwal-

156) Zuckermann (131), "Demokratische Ordnung", S. 170.

157) Fechner (30), "Wesen", S. 25; Gläser (36), "1848", S. 51.

158) Gläser (36), "1848", S. 51. Nach der marxistisch-leninistischen Ansicht ist der Nationalsozialismus (Faschismus) eine Erscheinungsform bourgeoiser Klassenherrschaft, und zwar die krasseste.

159) Krüger (62), "Bericht", S. 683.

160) So Gläser (35), "Antwort", S. 221.

tungen fortschrittlicher sind und die Interessen der Werktätigen wahrnehmen¹⁶¹). In Wirklichkeit aber dürfen sich die örtlichen Stellen lediglich mit den für den bürgerlichen Staat unschädlichen zweitrangigen Dingen befassen, also Maßnahmen treffen, die nicht dazu angetan sind, die Grundlagen der bestehenden Ordnung zu untergraben¹⁶²).

Fechner meint, daß die in diesem Herrschaftssystem noch bestehende Selbstverwaltung ihre Existenz dem "zählen und schweren Ringen der Arbeiterklasse" verdanke, welche gegen den Ausbeuterstaat und seine Träger, die Großgrundbesitzer, die Großkapitalisten und die höhere Bürokratie, eben um jene Einrichtung kämpfe¹⁶³). Nach Kleyer ist die kommunale Selbstverwaltung in diesem Staat einerseits ein Zugeständnis an die um die Macht kämpfende Arbeiterklasse, andererseits aber ebensosehr ein Mittel der Ablenkung von den Hauptaufgaben der Arbeiterklasse, nämlich den Kapitalismus zu stürzen und die politische Macht zu erringen¹⁶⁴). Bönninger begeht einen anderen Weg, um zu einer Erklärung zu kommen. Er glaubt, den Grund des Bestehens der Selbstverwaltung im Bourgeoisstaat in Differenzierungen innerhalb der herrschenden Klasse gefunden zu haben. Nach ihm herrscht in Staat und Gemeinde die Bourgeoisie. Die Zentralgewalt hat aber nur die großkapitalistisch-imperialistische Oberschicht inne, während in der Gemeinde eher das Mittel- und Kleinbürgertum besteht, das an der Mitsprache in den zentralen Instanzen gehindert ist. Um sich politischen Einfluß zu sichern, ist dieses Mittel- und Kleinbürgertum am Weiterbestehen der gemeindlichen Freiheit stark interessiert, um eben auf diesem Wege ein Stück politischer Macht zu behalten¹⁶⁵).

161) So Böhme (8), "Überwindung", S. 102; Engelbert (25), "Nationalausschüsse", S. 249.

162) Vgl. Engelbert (25), "Nationalausschüsse", S. 249.

163) Fechner (30), "Wesen", S. 25. Vgl. dazu auch Gläser (36), "1848", S. 51.

164) Kleyer (50), "Selbstverwaltung", S. 330.

165) Bönninger bei Krüger (62), "Bericht", S. 683.

Das Proletariat hat den Auftrag, innerhalb der bürgerlichen Staats- und Gesellschaftsordnung um die Selbstverwaltung zu kämpfen. Die Arbeiterklasse übernimmt mit diesem Ringen das Erbe einer demokratischen Tradition Deutschlands und das Mandat zur Vollstreckung des Willens der Kämpfer des 19. Jahrhunderts¹⁶⁶). Nachdem die Bourgeoisie zur Verräterin an diesem Prinzip geworden ist, obliegt es jetzt dem Arbeiter, durch Aufnahme und Weiterentwicklung der Steinischen Gedanken für die Selbstverwaltung zu kämpfen¹⁶⁷). Der Kampf ist als "Volkskampf" um die Verteidigung der Rechte der Städte und Dörfer zu führen¹⁶⁸). Dabei ist eine Selbstverwaltung zu fordern, die wahrhaft demokratisch sein muß, in der die gemeindlichen Volksvertretungen die obersten Willensorgane sind, in der es keine staatliche Aufsicht, kein staatliches Bestimmungsrecht, kurz keine Beschränkung der kommunalen Betätigungsmöglichkeit geben darf¹⁶⁹).

Während man nach diesen Äußerungen Fechners und Gläfers zu der Ansicht gelangen kann, gemeindliche Freiheit ist auch nach kommunistischer Auffassung schlechthin zu erstreben, macht Zuckermann aus dem Selbstverwaltungsgedanken ein bloß taktisch-vorübergehendes Kampfmittel. Er verwirft ein Grundrecht, ein Naturrecht der Gemeinde auf Selbstverwaltung. Die Naturrechtsdoktrin ist für ihn ein bürgerlich-kapitalistisches Prinzip, geboren vom Kampf dieses Bürgertums gegen die Junker. Ähnlich wie die Rede von unabdingbaren Grundrechten der Menschen gewesen ist, hat man auch von derartigen "natürlichen" Rechten der Städte und Dörfer gesprochen¹⁷⁰). Wenn sich die Marxisten

166) Vgl. Fechner (30), "Wesen", S. 25; Gläser (36), "1848", S. 51.

167) Vgl. Fechner (30), "Wesen", S. 25; Gläser (36), "1848"; S. 51.

168) Vgl. Meister bei Krüger (62), "Bericht", S. 680.

169) Vgl. Gläser (36), "1848", S. 51.

170) Zuckermann (132), "Selbstverwaltung", S. 34

im bürgerlichen Staats- und Herrschaftssystem für die Erweiterung der Selbstverwaltung einsetzen, so geschieht dies, um die Staatsgewalt möglichst zu schwächen. Sie nutzen das Institut für ihre Interessen ebenso aus, wie sie die von der bürgerlichen Demokratie proklamierten Rechte und Freiheiten der Menschen für ihren Kampf verwerten. Nur insoweit also ist für den Marxismus die Selbstverwaltung beachtlich. Kommunale Freiheit und Demokratie an sich sind indessen niemals die Zielsetzung der Arbeiterklasse. Ein solcher Kampf ist für Zuckermann "unmarxistischer Sozialdemokratismus". Durch eine derartige Lösung werden die Massen nicht gegen den Bourgeoisstaat geführt, sondern ihm untergeordnet¹⁷¹⁾.

Die in der DDR vertretene Ansicht hat nicht ganz Unrecht, wenn sie von Abbau und Aushöhlung gemeindlicher Selbstverwaltung im heutigen "bürgerlich-kapitalistischen" Staatswesen spricht. In der Tat hat die Gemeinde und mit ihr der Selbstverwaltungsgedanke jene Bedeutung verloren, die ihr Stein und der spätere Liberalismus zumessen wollten. Die Selbstverwaltungsorgane sind nicht mehr Plattformen eines mächtigen und streitbaren städtischen Bürgertums. Städte und Dörfer sind nicht mehr Stellen, wo eigenverantwortlich und universal ein politisch-verwaltungsmäßig bedeutsames Leben geführt wird, dessen Bereich sich deutlich vom übrigen staatlichen Dasein abhebt oder gar diesem, wenn auch in verfassungsgerechten Formen, entgegengesetzt ist. Türke hat aufgezeigt, daß vielmehr bei aller Beachtung formaler Institutionalität die Gemeinde von heute sich in einen Verwaltungsbezirk verwandelt hat und damit eben nur noch Teil einer Einheitsverwaltung ist¹⁷²⁾. Sie ist faktisch unterste Stufe der einen Obrigkeit. Ihre Verwaltung ist kaum noch Führung des Eigenlebens, vielmehr eher Ausfüh-

171) Zuckermann (131), "Demokratische Ordnung", S. 170. In einer EntschlieÙung des kommunalpolitischen Beirats der SED vom 22.5.1948 heiÙt es: "Das jahrzehntelange Ringen um Selbstverwaltung der Städte und Ge-

rungsebene eines gesamtstaatlichen perfektionistischen Gesetzgebers, der den Gemeinden zuweilen bis in einzelne die von ihnen zu treffenden Maßnahmen vorschreibt. Auftragsangelegenheiten überwuchern so mächtig alles andere, daß von einer gemeindlichen Selbstverwaltung kaum noch zu sprechen und eher der Name Lokalverwaltung am Platz ist¹⁷³⁾. Dies bringt Einheit und Gleichförmigkeit nicht nur in das Verhältnis zwischen Gemeinde und Staat, sondern macht die Kommunen auch untereinander zu unterschiedslosen Zellen.

Die Ursache dieser Entwicklung kann aber nicht mit bösslichen Absichten einer im Staate herrschenden "Bourgeoisie" erklärt werden. Zentralismus und Perfektionismus liegen im Zug dieser Zeit. Sie sind historisch bedingte Erscheinungen, die sich in allen modernen Staatswesen zeigen, und zwar unabhängig von ihren soziologischen, "klassenmäßigen" Kräfteverhältnissen. Die Gesellschaft verlangt von Staat und Verwaltung Erfüllung einer Vielzahl von Wünschen und Ansprüchen, welche zentral reguliert werden müssen. Die gemeindlichen Organe werden hierbei oftmals zu bloßen Hilfskräften.

Im demokratischen Staat ist dem Selbstverwaltungsgedanken auch ein bedeutsamer Wesenszug verloren gegangen: die Antithese von Obrigkeitsstaat und "bürgerlicher" Kommune. Die gemeindliche Selbstverwaltung leitete ihre Existenzberechtigung nicht zuletzt aus dem Gedanken ab, daß ein Gegengewicht zu einer polizeistaatlichen, halbabsolutistischen Obrigkeit bestehen müsse. Mit der Ablösung eines solchen Staates war diese Grundlage entfallen. Der Staat wurde nun-

meinden - im feudalen Obrigkeitsstaat ein Versuch des aufsteigenden Bürgertums, sich demokratische Rechte zu erobern; im bürgerlichen Staat ein Teil des Kampfes der fortschrittlichen, insbesondere der sozialistischen Kräfte gegen den kapitalistischen Staatsapparat..." (in: Demokratischer Aufbau 1948, S. 148).

172) Türke (120), "Zentralismus", S. 128 ff.

173) Vgl. Türke (120), "Zentralismus", S. 133.

mehr von denselben gesellschaftlichen Kräften übernommen, die auch die tragende Schicht in den Kommunen gewesen waren. Das den Staat jetzt beherrschende parlamentarische System beruht auf derselben demokratischen Grundlage, auf der auch die Selbstverwaltung der Gemeinden steht. Parlamentarismus und Selbstverwaltung erscheinen damit als Ausflüsse der einen Selbstregierung des Volkes¹⁷⁴⁾.

Es wird allerdings vor dem Abbau der gemeindlichen Selbstverwaltung nicht völlig kapituliert¹⁷⁵⁾. Es sind zahlreiche Stimmen vorhanden, welchendas Institut gegen den totalen, individuumsfeindlichen Verwaltungsapparatismus erhalten wissen wollen¹⁷⁶⁾. Es muß hier dahingestellt bleiben, ob diesen Bestrebungen ein Erfolg beschieden sein wird. Diese begrüßenswerten Rufe sind aber keineswegs Teile eines "Volkskampfes" gegen den Staat "um Freiheit und Demokratie", wie es von der SED-Theorie verkündet wird. Es können vielmehr nur Stimmen sein, die das Volk auf diesem Weg an den Staat heranführen wollen, also zur Mitarbeit auffordern. Ihre Träger handeln damit für diesen Staat und seine Grundordnung, nicht etwa dagegen.

3. Die Gemeinde im sozialistischen Staat

Im Staatswesen des Sozialismus ist nach der Auffassung, die in der DDR vertreten wird, für Selbstverwaltung "im alten Sinne"¹⁷⁷⁾ kein Raum. Im sozialistischen Staat ist der Klassengegensatz verschwunden. Da die gemeindliche Selbstverwaltung eben nur Ausdruck dieses soziologischen Wider-

174) Vgl. Türke (120), "Zentralismus", S. 125.

175) Siehe Forsthoff (32), "Lehrbuch", S. 525.

176) Siehe des näheren Türke (120), "Zentralismus", S. 136 ff.

177) Gemeint ist hier die "juristische" Selbstverwaltung, also die Existenz eines eigenen Herrschaftsbereichs der Kommune.

streits ist, wird sie überflüssig in einer Gesellschaft, die nicht mehr in feindliche Klassen zerfällt¹⁷⁸). Sie hat ihre Basis verloren. Der neue Staat wird nach der Entmachtung der Ausbeuterklassen zum Werkzeug und zur Organisationsform des werktätigen Volkes, der nunmehr in der Gesellschaft einzigen und zugleich diese Gesellschaft bildenden Kraft. Dieses nicht mehr in Klassen gespaltene Volksganze hat infolge Gleichklangs seiner Interessen und Ziele nur einen, einheitlichen Willen. Dieser Wille wird zum einheitlichen Staatswillen und bildet notwendigerweise nur eine und unteilbare Staatsgewalt¹⁷⁹). Da also die einheitlich strukturierte Gesellschaft nur einen Gemeinwillen besitzt und diesen eben nur mittels einer Staatsgewalt geltend macht, ist das Bestehen von intermediären Gewalten und damit auch einer gemeindlichen Selbstverwaltung im alten Sinne widersinnig und schädlich¹⁸⁰). Die kommunale Selbstverwaltung ist ihrem Wesen nach gegen den Staat, eine der Gesellschaft feindlichen Macht, gerichtet. Sie wird überflüssig, wenn der Staat selber Mittel dieser Gesellschaft geworden ist¹⁸¹). Sie muß im Falle ihres Weiterbestehens in Angriffsstellung zu Staat und Gesellschaft geraten und sich damit unvernünftigerweise gegen den eigenen Träger wenden¹⁸²). Die weitere Zulassung gemeindlicher Selbstverwaltung bedeutet, daß sich die einheitliche Staatsgewalt "atomisieren", sich in eine Unzahl selbständiger Herrschaftsbereiche und "Staatsapparate" auflösen müßte¹⁸³). Der Grundsatz von der Unteilbarkeit

178) Vgl. Kleyer (50), "Selbstverwaltung", S. 330; Kröger (60), "Verwaltungsbegriff", S. 107; Fechner (29), "Selbstverwaltung", S. 145.

179) Vgl. Loppuch (72), "Verfassung", S. 173; Zuckermann (131), "Demokratische Ordnung", S. 169 f; Kröger (60), "Verwaltungsbegriff", S. 107; Malz (73), "Staat", S. 149.

180) Vgl. Zuckermann (131), "Demokratische Ordnung", S. 170; Zuckermann (132), "Selbstverwaltung", S. 35; Gläser (35), "Antwort", S. 222.

181) Ohne Verfasser, in Demokratischer Aufbau 1948, S. 148.

182) So Zuckermann (132), "Selbstverwaltung", S. 35.

der Staatsmacht kann daher die Gemeindeverwaltung nur auf den Platz eines Teiles der Staatsmacht, einer Äußerung dieser Macht an einer bestimmten Stelle, verweisen¹⁸⁴). Das Organ der Gemeinde ist somit im Sozialismus nur örtliches staatliches Machtorgan¹⁸⁵).

Die einheitlich-zentralistische Organisation ergibt sich für die Gemeindelehre der DDR aus einem weiteren Wesensmerkmal des sozialistischen Staates. Dieser Staat hat Aufgaben zu erfüllen, die dem bürgerlichen System unbekannt sind. Ihm obliegt die Wirtschaft, die Deckung des Bedarfs seiner Bürger. Damit der Staat diesen Funktionen gerecht werden kann, muß er die gesamte Produktion nach einem Plane entwickeln. Diesem Wirtschaftsplan ist alle Verwaltung des Staates, gleich welchen Grades, untergeordnet. Die Planung wird zentral geleitet und muß sich auf alle Bereiche des staatlichen und des gesellschaftlichen Lebens erstrecken. Die Gemeinde hat dabei die vom Plane gestellten Aufgaben in ihrem Gebiet zu erfüllen. In einem derartigen Rahmen kann keine Kommune ein Sonderdasein führen, einen eigenen unabhängigen Herrschaftsbereich beanspruchen. Sie würde damit ihr Potential der Planung entziehen¹⁸⁶).

So sehr die Vertreter dieser Gemeindelehre das Institut beseitigen wollen, so sehr sind sie gleichermaßen bemüht, das Wort, den Begriff, insbesondere den demokratischen Wohlklang der Formel "Selbstverwaltung", für sich zu verwerthen. Nach ihnen wird im Sozialismus die Selbstverwaltung nicht liquidiert, sondern bekommt jetzt einen anderen, viel bedeutsameren Inhalt. Die Aufhebung der alten gemeindlichen Eigenverwaltung wird nach sozialistischer Auffassung nämlich nicht dazu führen, daß sich die lokalen Organe zu bloß passiven unteren Dienststellen verwandeln, die nur

183) So Zuckermann (131), "Demokratische Ordnung", S. 170.

184) Vgl. Kröger (60), "Verwaltungsbegriff", S. 107; Fechner (29) "Selbstverwaltung", S. 147.

185) Vgl. Fechner (29), "Selbstverwaltung", S. 147.

186) Vgl. Zuckermann (131), "Demokratische Ordnung", S. 169;

noch Befehle von oben vollstrecken. Die lokalen Verwaltungen erhalten vielmehr den Auftrag, die Volksmassen ihres Gemeindegebiets zu mobilisieren, deren "Bewußtsein" und Initiative zu wecken und sie für eine schöpferische Mitwirkung reif zu machen. Das Volk der Gemeinde ist aufgerufen, auf diese Organe mitarbeitend und mitkontrollierend Einfluß zu nehmen und damit verwaltungsakkumulierend zu wirken¹⁸⁷). Nach Fechner wird damit "die freieste Selbstverwaltung geschaffen, die je in Deutschland geschaffen wurde"¹⁸⁸).

Der hier gezeichnete Aufbau ist vom Standpunkt des Marxismus-Leninismus nicht inkonsequent. Ist nämlich der Vordersatz zutreffend, daß eben der Selbstverwaltungsgedanke nur eine Erscheinung politischen Kampfes nichtherrschender Klassen um Einfluß und Mitsprache ist, so ist in der Tat diesem Gedanken die Grundlage entzogen, wenn eine von Klassengegensätzen freie Gesellschafts- und Staatsordnung errichtet ist. Der Staat leninistischer Prägung hat nach der Ansicht seiner Schöpfer und Apologeten eine derartige Ordnung oder ist auf dem Wege dazu. Ein solches Gemeinwesen wird nach der marxistisch-leninistischen Staatslehre von den "arbeitenden Klassen" beherrscht, wobei mit dem Absterben der entmachteten "Ausbeuterschichten" die herrschenden Klassen mit der Gesellschaft identisch werden. Da gemäß dieser Lehre Mitglieder ein und derselben Klasse und später Menschen einer sozial gleichartigen Gesellschaft nur e i n e n politischen Willen bekunden, bedürfen sie lediglich e i n e r politischen Macht, eben der e i n e n Staatsmacht. Wenn also in dieser Gesellschaft Sonderinteressen nicht existieren, sind nicht mehr Institute vonnöten, die diesen Interessen entge-

Kleyer (50), "Selbstverwaltung", S. 330 ff; Ulbricht (123), "Lehrbuch", S. 29.

187) Vgl. Polak (94), "Demokratie", S. 48, 50, 57 ff; Kleyer (50), "Selbstverwaltung", S. 330 ff; Malz (73), "Staat", S. 149; Fechner (28), "Reden", S. 29.

188) Fechner (29), "Selbstverwaltung", S. 147, ferner S. 145 f.

genkommen. Das Vorhandensein staatsfreier Gewalten wird überflüssig. Das Interesse des Volkes ist überall gleich und verschafft sich durch einen einheitlichen Verwaltungsvollzug hinreichend Geltung.

Eine solche Organisation ist aber auch durch die umfassenden Aufgaben geboten, die sich das sozialistische Staatswesen stellt. Es will nicht nur verwaltend und fürsorgend tätig werden, sondern gleichfalls wirtschaftsplanend und -führend. Es ist der Eigentümer der Produktionsmittel und damit, vulgo, d e r Unternehmer im Land. Drittens nimmt es für sich in Anspruch, Erzieher seiner Bürger zu sein, und zwar im wirklichen Sinne des Wortes. Es will seine Bewohner zu "neuen" Menschen machen, ihr "Bewußtsein" auf eine höhere Ebene bringen, um mit den verwandelten Individuen die sozialistische Ordnung in ihrer Endphase, im Kommunismus, zu verwirklichen. Alle diese Funktionen gestalten ein solches Staatswesen notwendigerweise zu einer totalen, zentralistischen Organisation, die an Polizeistaatlichkeit den historischen Absolutismus weit übertrifft.

Es ist oben angezeigt worden, daß Zentralismus und Gleichförmigkeit Erscheinungsformen auch der modernen nichtkommunistischen Staaten sein können. Soweit es die Selbstverwaltung der Städte und Dörfer angeht, sind hier die Aushöhlung dieser Einrichtung, die staatliche Allmacht, der Perfektionismus ebenfalls nicht zu übersehen. Auch in der freiheitlich-demokratischen Ordnung ist für die gemeindliche Eigenverwaltung die liberale Basis, nämlich der Gegensatz zum obrigkeitlichen, halbabsolutistischen Staat, entfallen, nachdem durch die parlamentarische Selbstregierung die zentralen Instanzen vom ganzen Volke getragen werden. Der heutige Sozialstaat mit seinen immer zahlreicher werdenden Aufgaben sieht sich gleichfalls gezwungen, allregierend und allumfassend zu werden und nicht mehr vor "Eigenbereichen" stehen zu bleiben. Gleichwohl ist der sachliche Unterschied offenbar. Die kommunistische Ordnung

w i l l grundsätzlich so sein, sie erhebt diesen Zustand zu ihrem Wesensmerkmal, zum guten, vorteilhaften Prinzip, da sie den bürgerlichen Freiheitsgedanken erklärtermaßen verneint. Die freiheitliche Verfassung muß diese Entwicklung bedauern, sie einzudämmen versuchen, um nicht infolge Allmacht der Verwaltung die Individualität seiner Bürger verkümmern zu lassen. Der Staat dieser Ordnung will nicht den Totalitarismus, er ist nur oft nicht ausreichend befähigt, die Tendenzen von Zentralismus und Perfektionismus zu kontrollieren.

Es bleibt noch zu sagen, daß die von und in der DDR vertretene Ansicht vollständig die Staatslehre Lenins für sich rezipiert, sich mithin von den Gedanken Marx' und Engels' getrennt hat. Das Prinzip dieser Denker war die Staatsfeindlichkeit, also Schwächung des Zentralismus. Um mit so wenig wie möglich "Staat" auszukommen, war beispielsweise bei Marx die Zerlegung und Auflösung der staatlichen Allmacht beabsichtigt. Die Gemeinde sollte vornehmlich der Träger öffentlicher Gewalt werden. Die Anschauung Lenins und seiner Nachfolger dagegen bedeutet die Stärkung des zentralistischen Staates. Sie macht die lokalen Organe zu befehlsausführenden unteren Dienststellen, die keine eigenen Maßnahmen zu treffen vermögen und allenfalls, wie Richert sagt, das von den zentralen Instanzen Gewollte in ihren Bereichen akkumulieren dürfen¹⁸⁹⁾.

III. Die Entwicklung der Gemeindeverfassung der DDR

Nach dem Zusammenbruch aller Verwaltung bei Ende des 2. Weltkrieges vollzog sich in der sowjetisch besetzten Zone - wie auch im übrigen Deutschland - der Neuaufbau

189) Richert (98), "Macht", S. 89.

deutscher Verwaltungsapparat von unten nach oben. Bald nach dem Einmarsch sowjetischer Truppen wurden deutsche lokale Organe geschaffen, die personell durch die einzelnen Ortskommendanten "antifaschistischen" Kräften entnommen wurden und die gänzlich vom Vertrauen der Besatzungsmacht abhängig waren¹⁹⁰).

Im Jahre 1946 legte die Provinzialverwaltung von Brandenburg den Entwurf einer neuen Gemeindeverfassung vor, der als "Demokratische Gemeindeverfassung für die sowjetische Besatzungszone Deutschlands" alsbald von den fünf Ländern (Provinzen) der Ostzone verabschiedet wurde¹⁹¹). Etwa zur gleichen Zeit traten auch "Demokratische Kreisordnungen" in Kraft¹⁹²).

Die neuen Gemeindeordnungen erkannten die Selbstverwaltung

190) Vgl. Türke (120), "Zentralismus", S. 1, 19; Knevels (52), "Selbstverwaltung", S. 5.

191) Bei der Verabschiedung durch die einzelnen Landtage wurde sie in "Demokratische Gemeindeordnung" umbenannt.

192) Vgl. Steinhoff (117), "Gemeindeverfassung", S. 225 ff; Pagenkopf (90), "Einführung", S. 67; Türke (120), "Zentralismus", S. 21.

Siehe die

- a) Gemeindeordnungen Mecklenburg v. 20.9.1946 (ABl. Mckl. 1946, S. 113); Brandenburg v. 14.9.1946 (GVBl. Brdbg. II 1947, S. 307); Sachsen v. 6.2.1947 (GVBl. Sa. 1947, S. 54); Sachsen-Anhalt v. 5.10.1946 (VOBl. Prov. Sa. 1946, S. 437); Thüringen v. 22.9.1946 (RgBl. Thür. I 1946, S. 138);
- b) Kreisordnungen Mecklenburg v. 13.1.1947 (RgBl. Meckl. 1947, S. 9); Brandenburg v. 19.12.1946 (GVBl. Brdbg. I 1947, S. 1); Sachsen v. 16.1.1947 (GVBl. Sa. 1947, S. 22); Sachsen-Anhalt v. 18.12.1946 (GBL. Sa-Anh. I 1947, S. 22); Thüringen v. 20.12.1946 (RgBl. Thür. I 1947, S. 5).

Als zusätzliche Quelle wurde herangezogen: "Verfassung des Landes Sachsen, Demokratische Kreisordnung für das Land Sachsen, Demokratische Gemeindeordnung für das Land Sachsen, Gesetz über die Verwaltungsgewichtsbarkeit, Textausgabe, Dresden 1948".

ausdrücklich an¹⁹³⁾. Die Unterscheidung von "Selbstverwaltungsangelegenheiten" und "Auftragsangelegenheiten" wurde klar ausgesprochen (vgl. z.B. §§ 3 - 5 sächs. GO). Als Selbstverwaltungsangelegenheiten sollten die Gemeinden auf wirtschaftlichem, sozialem und kulturellem Gebiet alle Aufgaben übernehmen, die geeignet sind, das Wohl der Einwohner der Gemeinde zu fördern (vgl. z.B. § 4 Abs. 1 sächs. GO). Die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung wurde dabei zur Selbstverwaltungsaufgabe bestimmt (vgl. z.B. § 4 Abs. 2 sächs. GO). Auftragsangelegenheiten wurden den Gemeinden durch Gesetz des Landtages oder durch Verordnung und Anordnung der Landesregierung zugewiesen (vgl. z.B. § 5 sächs. GO). Als Organe der Kommunalaufsicht fungierten die "höheren" Vertretungskörperschaften, nämlich für die kreisangehörigen Gemeinden der Kreistag, für die Stadtkreise der Landtag (vgl. z.B. § 51 sächs. GO).

Die neuen Ordnungen erhoben die Gemeindevertretung zum obersten Willens- und Beschlußorgan der Gemeinde (vgl. z.B. § 9 sächs. GO). Die Gemeindevertretung wählte als Exekutivorgan den Rat, bestehend aus dem Bürgermeister (Oberbürgermeister) und zwei bis vierzehn Ratsmitgliedern (vgl. z.B. §§ 24, 25 sächs. GO). Der Rat war seiner Vertretung voll verantwortlich und an ihre Beschlüsse gebunden (vgl. z.B. § 29 sächs. GO). Die Gemeindevertretung war berechtigt, dem Rat oder einem einzelnen Mitglied des Rates das Vertrauen zu entziehen, worauf deren sofortiger Rücktritt erfolgen mußte (vgl. z.B. § 37 sächs. GO). Nach allem galt die sogenannte unechte Magistratsverfassung¹⁹⁴⁾ mit einer beson-

193) Vgl. z.B. § 1 sächs. GO: "Die sich selbst verwaltemde Gemeinde ist die Grundlage der demokratischen Ordnung". Siehe dazu auch Verfassung des Landes Sachsen v. 28.2.1947, Art. 69 Abs. 2 Satz 1: "Die Kreise und die Gemeinden sind Selbstverwaltungskörper."

194) Bei der sogenannten echten Magistratsverfassung liegt ein gültiger Gemeindebeschluß erst dann vor, wenn beide Kollegien - Gemeindevertretung und Magistrat - übereinstimmende Beschlüsse gefaßt haben. In den Fällen, in denen die Kompetenz des Magistrats im wesentlichen

deren Betonung des parlamentarischen Prinzips.

Auch die Kreise waren Selbstverwaltungskörper¹⁹⁵⁾. Das oberste Willens- und Beschlußorgan war der Kreistag, der den Kreisrat als Organ für die Durchführung der Beschlüsse wählte (vgl. z.B. §§ 9, 23, 27 sächs. KO). Auch der Kreisrat mit dem Landrat als Vorsitzendem war dem Kreistag voll verantwortlich (vgl. z.B. § 27 Satz 2 sächs. KO). Dem Rat oder einem einzelnen Mitglied des Rates konnte ebenfalls das Vertrauen entzogen und auf die Weise ein entsprechender sofortiger Rücktritt erzwungen werden (vgl. z.B. § 35 sächs. KO). Das Organ der Kommunalaufsicht für den Kreis war der Landtag (vgl. z.B. § 50 sächs. KO).

In der Verfassungswirklichkeit aber nahm man ungeachtet aller dieser Bestimmungen frühzeitig den Weg zum zentralistisch geprägten Staat. Schon im Jahre 1945 errichtete die Besatzungsmacht eine Anzahl deutscher "Zentralverwaltungen" für den gesamten Bereich ihrer Zone, die vorwiegend mit wirtschaftlichen Aufgaben betraut wurden¹⁹⁶⁾. Die Zentralverwaltungen wurden am 9.3.1948 der neugeschaffenen "Deutschen Wirtschaftskommission" (DWK) unterstellt, welche nunmehr zu einer zentralregierungsähnlichen Institution in der Zone wurde¹⁹⁷⁾. Die DWK erhielt das Recht, Verordnungen und Anordnungen umfassenden Inhalts zu erlassen, und zwar ohne besondere Kompetenzabgrenzung gegenüber den anderen Verwaltungsinstanzen¹⁹⁸⁾. Die DWK regelte dabei meistens jede Materie bis in die Einzelheit und machte so die "unteren Stellen", also die Länder, Kreise und Gemeinden, zu ihren ausführenden Behörden¹⁹⁹⁾. Dies berührte nicht nur die Selbständigkeit der Länder, sondern auch die Selbst-

darauf beschränkt ist, die Geschäfte der laufenden Verwaltung zu führen und die Beschlüsse der Gemeindevertretung vorzubereiten und auszuführen, spricht man von einer unechten Magistratsverfassung (vgl. Pagenkopf (90), "Einführung", S. 43 f.).

195) Vgl. z.B. § 1 sächs. KO in Verbindung mit Art. 69

Abs. 2 Satz 1 der sächs. Verfassung (siehe Anm.193).

196) Vgl. Türke (120), "Zentralismus", S. 3; Knevels (52),

verwaltung der Gemeinden und Kreise²⁰⁰). Ein weiterer Eingriff in den Selbstverwaltungsbereich war die Zentralisierung der Polizei, also ihre Herauslösung aus den Gemeindeaufgaben. Die Polizei wurde ab 1946 zunächst auf Landesebene, sodann auf Zonenebene zentralisiert und damit den Kommunen entzogen²⁰¹). Damit setzte man sich über die Bestimmung in der Gemeindeordnung hinweg, nach der die Führung von Polizeibehörden zu den Selbstverwaltungsangelegenheiten gehörte²⁰²). Mit dem Erlass der Kommunalwirtschaftsverordnung vom 24.11.1948²⁰³) wurde der nächste Schlag gegen die Selbstverwaltung geführt, indem man nach dem Gemeindevermögen griff. Nach der neuen Verordnung hatten jede Gemeinde und jeder Kreis ein Kommunalwirtschaftsunternehmen (KWU) zu errichten, in dem alle gewerblichen, land- und forstwirtschaftlichen Betriebe und wirtschaftlichen Einrichtungen der Gemeinden und Kreise sowie ihre Beteiligungen und Anteilsrechte an solchen Betrieben zusammenzufassen waren (§ 1 der VO). Das KWU wurde mit Rechtsfähigkeit ausgestattet und erhielt den Charakter einer Anstalt des öffentlichen Rechts (§ 3 der VO). Das in ihm zusammengefaßte Vermögen wurde in "Volkseigentum"²⁰⁴) umgewandelt (§ 2 der

"Selbstverwaltung", S. 8.

- 197) Zur Errichtung der DWK siehe ZVOBl. der sowjetischen Besatzungszone 1948, S. 138; ferner Türke (120), "Zentralismus", S. 6, mit weiteren Nachweisen.
- 198) Siehe Türke (120), "Zentralismus", S. 6, mit weiteren Nachweisen.
- 199) Vgl. Knevels (52), "Selbstverwaltung", S. 19.
- 200) Vgl. Knevels (52), "Selbstverwaltung", S. 19.
- 201) Vgl. Knevels (52), "Selbstverwaltung", S. 22 f; Bohn (10), "Aufrüstung", S. 79. Eine originäre Quelle stand nicht zur Verfügung.
- 202) Siehe oben S. 53
- 203) ZVOBl. der sowjetischen Besatzungszone 1948, S. 558.
- 204) Man wird den Rechtsbegriff "Volkseigentum" entgegen kommunistischer Ansicht mit "Staatseigentum" zu erklären haben, dem insbesondere eine totale Bindung, also Unantastbarkeit und Unveräußerlichkeit, anhaftet.

VO), das KWU selbst aus der kommunalen Verwaltung weitestgehend herausgenommen. Die Einwirkungsmöglichkeit der Gemeinde auf "ihr" KWU bestand in der Mitwirkung bei der personellen Besetzung des Verwaltungsrats des Unternehmens und in dem Recht, gewissen Angelegenheiten ihre Zustimmung zu erteilen (§§ 7 - 12 der VO). Wie Türke mit Recht sagt, konnte nach der Errichtung der KWU - insbesondere nach ihrer Einbeziehung in die staatliche Planwirtschaft - von einer selbständigen gemeindlichen Wirtschaft nicht mehr gesprochen werden²⁰⁵). Damit hatte man gegen Bestimmungen der Gemeinde- und Kreisordnungen verstoßen, nach denen Gemeinde und Kreis das Recht hatten, wirtschaftliche Einrichtungen und Unternehmungen zu unterhalten²⁰⁶). Zum 31.3.1951 wurden die KWU wieder aufgelöst²⁰⁷), da sich ihre Bildung als Fehlspekulation herausgestellt hatte²⁰⁸). Aus den bisher im KWU zusammengefaßten Betrieben und kommunalen Einrichtungen wurden eine "volkseigene örtliche Industrie" und eine "sonstige örtliche Wirtschaft" (Versorgungs- und Dienstleistungsbetriebe und sonstige kommunale Einrichtungen) geschaffen. Die "volkseigene örtliche Industrie" wurde teils der Gemeinde oder dem Kreis als einem "Rechtsträger von Volkseigentum" übergeben, teils anderen derartigen Rechtsträgern unterstellt. Die "sonstige örtliche Wirtschaft" wurde den Gemeinden oder Kreisen zurückgegeben²⁰⁹). Als letztes in dieser Entwicklung der Jahre bis etwa 1951/52 ist der Verlust der finanziellen Selbständigkeit der Gemeinden und Kreise zu nennen, den das "Gesetz über die Reformen des öffentlichen Haushaltswesens" vom 15.12.1950²¹⁰) bewirkte. Mit diesem Gesetz wurde mit Wirkung vom 1.1.1951

205) Türke (120), "Zentralismus", S. 49.

206) Siehe z.B. § 43 sächs. GO, § 41 sächs. KO.

207) Verordnung über die Organisation der volkseigenen örtlichen Industrie und der kommunalen Einrichtungen vom 22.2.1951 (GBI. I 1951, S. 143).

208) Vgl. Knevels (52), "Selbstverwaltung", S. 24; Türke (120), "Zentralismus", S. 49, mit weiteren Nachweisen.

209) Siehe die Einzelheiten bei Türke (120), "Zentralismus", S. 49 f.

der "einheitliche Staatshaushalt" der DDR begründet, der die Haushalte der Republik, Länder, Kreise und Gemeinden umfaßte (§ 1 des Gesetzes). Jetzt waren die Gebietskörperschaften nicht mehr in der Lage, selbständig über ihre Einnahmen zu verfügen oder ihre Ausgaben festzusetzen. In einem komplizierten Verfahren wurden die Mittel verteilt, und über die einzelnen Positionen waren jeweils Verhandlungen mit der Zentrale vonnöten²¹¹). Wie Knevels sagt, bedeutete diese Neuordnung des Haushaltswesens, daß für die Gemeinden und Kreise das ursprünglichste Recht aller Vertretungskörperschaften, das Steuerbewilligungsrecht, verlorengegangen war. Es handelte sich somit nicht mehr um einen graduellen Unterschied zum Herkömmlichen, sondern um einen völligen Bruch²¹²). Am 23.7.1952 beschloß die Volkskammer der DDR das "Gesetz über die weitere Demokratisierung des Aufbaus und der Arbeitsweise der staatlichen Organe in den Ländern der Deutschen Demokratischen Republik"²¹³). Im Vorspruch dieses Gesetzes wird ausgeführt, daß die alte administrative Gliederung jetzt zu einer Fessel der neuen Entwicklung geworden sei. "Die örtlichen Organe der Staatsgewalt" müßten deshalb so reorganisiert werden, daß der Staatsapparat die Möglichkeit erhalte, eine Politik des werktätigen Volkes durchzuführen. Ferner müsse die wirksame Anleitung und Kontrolle der unteren Organe durch die übergeordneten gesichert werden, um dadurch den Staat zu stärken. In §§ 1 und 2 wurden die Länder beauftragt, eine Neugliederung ihrer Gebiete in Kreise vorzunehmen und jeweils mehrere Kreise in "Bezirke" zusammenzufassen. Nach § 4a wurden die bisher von den Landesregierungen wahrgenommenen Aufgaben auf die Organe der Bezirke übergeleitet²¹⁴). Sodann er-

210) GBl. I 1950, S. 1201. Siehe dazu das "Gesetz über den Staatshaushaltsplan 1951" v. 13.4.1951 (GBl. I 1951, S. 283) und die Erste Durchführungsbestimmung v. 20.4.1951 (GBl. I 1951, S. 288).

211) Siehe des näheren Knevels (52), "Selbstverwaltung", S. 26 ff; Türke (120), "Zentralismus", S. 63 ff.

212) Knevels (52), "Selbstverwaltung", S. 28.

213) GBl. I 1952, S. 613.

ließ der Ministerrat die "Ordnung für den Aufbau und die Arbeitsweise der staatlichen Organe der Bezirke" vom 24.7.1952²¹⁵⁾ und die "Ordnung für den Aufbau und die Arbeitsweise der staatlichen Organe der Kreise" vom selben Tage²¹⁶⁾.

Nach Abschnitt I 1 der Bezirksordnung waren "Organe der Staatsgewalt" im Bezirk der Bezirkstag und der Rat des Bezirks, nach Abschnitt I 1 der neuen Kreisordnung waren "Organe der Staatsgewalt" im Kreis der Kreistag und der Rat des Kreises. Der Bezirkstag war das "oberste Organ der Staatsgewalt im Bezirk", der Kreistag das "oberste Organ der Staatsgewalt im Kreise" (Abschnitt II a 1 in beiden Ordnungen). Der Rat war das "vollziehende und verfügende Organ des Bezirkstages (Kreistages)" (Abschnitt III 1 in beiden Ordnungen).

Mit der Kreisordnung vom 24.7.1952 hatte der Landkreis²¹⁷⁾ seine Eigenschaft als Gebietskörperschaft - als Selbstverwaltungskörper²¹⁸⁾ - verloren. Nunmehr war nämlich nicht mehr wie in den "Demokratischen Kreisordnungen" vom Kreistag als dem "obersten Willens- und Beschlußorgan des Kreises"²¹⁹⁾ die Rede, sondern der Kreistag wurde zu einem "Organ der Staatsgewalt" im Kreis. Auch der Kreisrat wurde zu einem Organ der Staatsgewalt. Damit gab man klar zu erkennen²²⁰⁾, daß Kreistag und Kreisrat nur noch "Stellen des Staates, der Republik also, sein sollten, durch welche "die eine und unteilbare Staatsmacht" auf dem Ge-

214) Damit wurden die fünf Länder der DDR beseitigt und deren Landesregierungen aufgelöst. Das Gebiet der Republik wurde in vierzehn Bezirke eingeteilt (siehe dazu Knevels (52), "Selbstverwaltung", S. 36; Pagenkopf (90), "Einführung", S. 217).

215) GB1. I 1952, S. 621.

216) GB1. I 1952, S. 623.

217) Die Neuordnung betraf nur den Landkreis. Hinsichtlich der Stadtkreise (kreisfreien Städte) wurde am 8.1.1953 eine besondere Ordnung erlassen (siehe unten).

218) Siehe oben S. 54

219) Vgl. z.B. § 9 sächs. KO v. 16.1.1947.

biet des Kreises die Staatsgewalt ausübt²²¹). Der Kreis wurde somit zu einem bloßen Verwaltungsbezirk der Republik²²²), ein Vorgang, der auch den Verlust der Rechtsfähigkeit herbeiführen mußte²²³). Der auf die Weise neugeschaffene Kreis wurde sodann folgerichtig in den zentralen Befehlszug genommen. Die Abteilungen des Rates des Kreises unterstanden den entsprechenden Abteilungen beim Rat des Bezirks (Abschnitt IV 11 der Kreisordnung). Dessen Abteilungen wieder unterstanden den entsprechenden Ministerien und Staatssekretariaten (Abschnitt IV 11 der Bezirksordnung). Die Beschlüsse des Kreistages konnten vom Bezirkstag, die Beschlüsse des Bezirkstags von der Volkskammer aufgehoben werden (Abschnitt II 7 in beiden Ordnungen). Die Beschlüsse des Rates des Kreises konnten vom Rat des Bezirks, die Beschlüsse des Rates des Bezirks vom Ministerrat aufgehoben werden (Abschnitt III 7 der Kreisordnung, Abschnitt III 8 der Bezirksordnung). Mit den Ordnungen vom 24.7.1952 war nunmehr bis zu den Landkreisen eine einheitliche und zentralistische Staatsverwaltung geschaffen.

Wenige Monate später, nämlich am 8.1.1953, beschloß der Ministerrat die "Ordnung über den Aufbau und die Aufgaben der Stadtverordnetenversammlung und ihrer Organe in den Stadtkreisen"²²⁴) und die "Ordnung über den Aufbau und die Aufgaben der Stadtbezirksversammlung und ihrer Organe in den Stadtbezirken"²²⁵). Mit diesen Ordnungen verloren nun auch die kreisfreien Städte der DDR die Gebietskörperschaftsqualität und wurden - wie gegebenenfalls ihre Stadt-

220) Die beiden Ordnungen sagen sonst hinsichtlich der Rechtsnatur der neugeschaffenen Bezirke und Kreise nichts aus.

221) Siehe auch Pagenkopf (90), "Einführung", S. 217.

222) So auch Türke (120), "Zentralismus", S. 17.

223) So auch Türke (120), "Zentralismus", S. 37. In den Ordnungen selbst ist auch hierüber nichts enthalten.

224) GBl. I 1953, S. 53.

225) GBl. I 1953, S. 60. In den Großstädten Magdeburg, Leipzig, Dresden, Karl-Marx-Stadt, Halle und Erfurt ist das Stadtgebiet in "Stadtbezirke" eingeteilt.

bezirke - zu staatlichen Verwaltungsbezirken. Eine derartige Rechtsnatur kam jetzt - deutlicher als in den Ordnungen für die Bezirke und Landkreise - in Abschnitt I beider Ordnungen zum Ausdruck. Darin wurde erklärt: "Der Stadtkreis (Stadtbezirk) ist eine durch Gesetz geschaffene verwaltungs- und gebietsmäßige Einheit der Deutschen Demokratischen Republik. Auf dem Territorium der Stadt (des Stadtbezirks) üben die gewählten Organe die Staatsgewalt aus." Entsprechenderweise wurde die Stadtverordnetenversammlung zum "obersten Organ der Staatsgewalt in der Stadt", die Stadtbezirksversammlung zum "obersten Organ der Staatsgewalt im Stadtbezirk" bestimmt (Abschnitt II 1 in beiden Ordnungen). Der Rat der Stadt (des Stadtbezirks) - ebenfalls als ein staatliches Organ verstanden²²⁶⁾ - war das "vollziehende und verfügende Organ" der Stadtverordnetenversammlung (der Stadtbezirksversammlung) (Abschnitt V 1 in beiden Ordnungen). Damit waren nun die lokalen Organe der Stadtkreise gleichfalls zu bloßen Organen der Staatsmacht geworden. Die Selbstverwaltung der kreisfreien Städte war jetzt auch rechtlich beseitigt²²⁷⁾.

Interessanterweise wurde in Abschnitt V 4 e der Stadtkreisordnung bestimmt, daß der Rat als juristische Person gilt. Diese Regelung war offenbar eine Folge des Verlustes der Gebietskörperschaftlichkeit. Nachdem man den Stadtkreis seiner juristischen Selbständigkeit entkleidet hatte, mußte sich die Notwendigkeit ergeben, ein mit Rechtspersönlichkeit ausgestattetes Organ zu schaffen, das Rechtsträger des bisher in Rechtsträgerschaft der Stadtkreise stehenden Volkseigentums sein konnte und zivilrechtlich handlungsfähig war²²⁸⁾.

Stadtkreis und Stadtbezirk wurden gleichfalls in den straffen Befehlzug von oben nach unten genommen. Alle Abteilun-

226) Siehe den Vorspruch in beiden Ordnungen.

227) Siehe dazu abermals Pagenkopf (90), "Einführung", S. 217.

228) So zutreffend Türke (120), "Zentralismus", S. 83.

gen des Rates des Stadtkreises wurden den entsprechenden Abteilungen des Rats des Bezirks unterstellt (Abschnitt V 8 Abs. 2 der Stadtkreisordnung). Die Beschlüsse und Verfügungen der Stadtverordnetenversammlung konnten vom Bezirkstag aufgehoben werden (Abschnitt II 9 der Stadtkreisordnung). Die Beschlüsse des Rates des Stadtkreises konnten vom Rat des Bezirks aufgehoben werden²²⁹⁾. Die Stellung des Stadtbezirks zum Stadtkreis war entsprechenderweise geregelt²³⁰⁾.

Am 25.1.1957 trat in der DDR das Gesetz über die örtlichen Organe der Staatsmacht (GöO) vom 18.1.1957 in Kraft²³¹⁾. Es brachte nunmehr für den gesamten Bereich des innerstaatlichen Aufbaus unterhalb der ministeriellen Ebene einheitliches Recht. Das GöO erfaßte also jetzt auch die von den Reformen vom 24.7.1952 und 8.1. 1953 unangetastet gebliebenen kreisangehörigen Städte und Dörfer. Alle bisherigen Kreis- und Gemeindeordnungen sowie die eben genannten Reformgesetze traten jetzt ausdrücklich außer Kraft (§ 49 GöO).

Nach der Präambel des GöO gibt es im Lande nur noch e i n e Gewalt, nämlich "das einheitliche System der Arbeiter- und Bauernmacht"²³²⁾. Diese einheitliche Staatsmacht wird mittels ihrer Organe auf der zentralen und auf der örtlichen Ebene tätig. Zu den örtlichen Organen zählt alles, was sich an Verwaltung unterhalb der Zentrale (Regierung) befindet.

Die einheitliche Staatsverwaltung auf der örtlichen Ebene gliedert sich nunmehr - von oben nach unten betrachtet -

229) Diese Regelung wurde erst später, nämlich durch einen Beschluß des Ministerrats vom 10.3.1955, herbeigeführt (GBL. I 1955, S. 245).

230) Siehe im einzelnen Abschnitt II 9 und 10 der Stadtbezirksordnung.

231) GBL. I 1957, S. 65.

232) Siehe Präambel Abs. 7.

in folgende "administrativ-territoriale Einheiten"²³³): Bezirk, Stadtkreis, Landkreis, Stadtbezirk, Stadt und Gemeinde (§ 2 G80). Diese "Einheiten" sind nicht mehr Gemeinden oder Gemeindeverbände im herkömmlichen Sinne²³⁴). Sie sind nur noch Verwaltungsbezirke des Staates ohne Körperschaftsqualität oder Rechtsfähigkeit²³⁵). Die Organe innerhalb ihrer Gebiete sind nicht mehr "ihre" Behörden, sondern Instanzen e i n e r Verwaltung, deren Spitze bei der Zentrale liegt. Soweit von Gebieten überhaupt noch die Rede sein kann, betrifft sie örtliche Zuständigkeitsfragen.

In jeder Einheit fungieren die "Organe der Staatsmacht", nämlich die örtliche Volksvertretung und der örtliche Rat (§§ 1, 4 G80). Das sind im Bezirk Bezirkstag und Rat des Bezirks, im Stadtkreis Stadtverordnetenversammlung des Stadtkreises und Rat der Stadt, im Landkreis Kreistag und Rat des Kreises, im Stadtbezirk Stadtbezirksversammlung und Rat des Stadtbezirks, in der Stadt Stadtverordnetenversammlung und Rat der Stadt und in der Gemeinde Gemeindevertretung und Rat der Gemeinde (§§ 2, 4 G80).

Die örtlichen Volksvertretungen gelten als "die obersten Organe der Staatsmacht" innerhalb ihres Bereichs, also des Bezirks, Stadtkreises usw. (§ 1 Abs. 1 G80). Sie werden vom Volk ihrer Einheit in allgemeiner, gleicher, unmittelbarer und geheimer Wahl gewählt (§ 3 G80).

233) Ausdruck von Bönninger u.a. (9), "Verwaltungsrecht", S. 115.

234) Sie haben damit nur noch die Bezeichnung gemein.

235) Dies folgt wiederum (siehe oben) aus der Gesetzesbestimmung (hier § 1 G80), nach der die lokalen Organe "Organe der Staatsmacht in ihrem Zuständigkeitsbereich - dem Bezirk, dem Stadtkreis, dem Landkreis, dem Stadtbezirk, der Stadt oder der Gemeinde" sind. Vgl. ferner dazu Pagenkopf (90), Einführung", S. 217 f; Türke (120), "Zentralismus", S. 101; Bönninger u.a. (9), "Verwaltungsrecht", S. 100. Nach dem G80 gilt auch der Rat eines Stadtkreises nicht mehr als juristische Person.

Nach sowjetischem Vorbild ²³⁶⁾ wird ihr Wirkungsbereich nur mit allgemein gehaltenen Worten umschrieben. Sie haben die Aufgabe, auf der Grundlage der Verfassung und der Gesetze sowie der Beschlüsse der Volkskammer, des Ministerrats und der höheren örtlichen Volksvertretungen den politischen, wirtschaftlichen und kulturellen Aufbau des Sozialismus in ihrem Zuständigkeitsbereich zu leiten (§ 6 Abs. 1 GÖO)²³⁷⁾. Innerhalb dieser Funktionen sind sie berechtigt, Beschlüsse zu fassen, die für die ihnen unterstellten Organe, Betriebe und Einrichtungen verbindlich sind (§ 7 d GÖO). Formell sind sie allen Institutionen in ihrem Bereiche übergeordnet²³⁸⁾.

Die Räte werden von der Volksvertretung gewählt. Sie sind dieser verantwortlich und rechenschaftspflichtig und können von dieser abgesetzt werden (§§ 28, 7 GÖO). Sie haben auf der Grundlage und in Durchführung der Beschlüsse der Volksvertretung sowie der Gesetze, Verordnungen und anderer für sie verbindlichen Bestimmungen die Durchführung der der Volksvertretung gemäß § 6 obliegenden Aufgaben zu organisieren (§ 32 Abs. 1 GÖO). Sie haben einen Vorsitzenden an der Spitze, der in den Stadtkreisen die Bezeichnung Oberbürgermeister, in den Stadtbezirken Bezirksbürgermeister und in den kreisangehörigen Städten und Gemeinden Bürger-

236) vgl. Art. 97 Sowjetverfassung (Siehe oben S.29f).

237) Unter § 6 Abs. 2 werden als Aufgaben genannt: die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung, der Schutz des gesellschaftlichen Eigentums, die Stärkung der Verteidigungsbereitschaft, die Förderung der Produktion, die Entwicklung des Schul-, Kultur- und Bildungswesens uam.

238) Ausgenommen hiervon sind die im Zuständigkeitsbereich der örtlichen Volksvertretungen tätigen Organe der Justiz, der Staatssicherheit, der Polizei, der Armee, der Staatskontrolle, ferner die ihnen nicht unterstellten volkseigenen Betriebe sowie die ihnen nicht unterstellten Einrichtungen des Handels, des Verkehrs, des Post- und Fernmeldewesens und des Bank- und Versicherungswesens (§ 8 GÖO).

meister trägt (§ 29 Abs. 3 G80). Gemäß § 34 G80 bilden die Räte Fachorgane (z.B. Abteilungen für Volksbildung, Landwirtschaft usw), welche die Verwaltungsarbeit erledigen. Den Räten steht hierbei die Leitungsbefugnis zu.

Weitaus bemerkenswerter an dieser Ordnung ist aber die Einbeziehung aller Organe in ein System strengster Kontrolle und Anweisung seitens der "höheren Einheiten" und der Zentrale. Alle Organe der Staatsmacht unterliegen dem Grundsatz des "demokratischen Zentralismus". Dies spricht nunmehr das G80 klar aus (§ 5 Abs. 1). Wie schon oben bei der Sowjetstruktur ausgeführt worden ist²³⁹⁾, bilden nach jenem demokratischen Zentralismus die Organe der staatlichen Verwaltung ein einheitliches System, auf Grund dessen die unteren Organe den höheren uneingeschränkt unterstellt und die Akte der höheren Organe den unteren gegenüber unbedingt verbindlich sind (§ 5 Abs. 2 G80)²⁴⁰⁾.

Das System spiegelt sich bei der Stellung der örtlichen Volksvertretungen und ihrer Räte wieder. Die unteren Volksvertretungen sind an die Beschlüsse der höheren örtlichen Volksvertretungen, des Ministerrats, der Volkskammer, aber auch der höheren örtlichen Räte und an die Anordnungen und Durchführungsbestimmungen der einzelnen Mitglieder des Ministerrats gebunden. Die höhere Volksvertretung ist berechtigt, Beschlüsse der jeweils unteren aufzuheben, wenn die untergeordnete Volksvertretung gegen die Bindungsverpflichtung verstößt (§ 5 Abs. 3 G80).

Der straffe Befehlszug von oben nach unten wird bei den Vollzugsorganen, den Räten, noch deutlicher sichtbar. Danach befiehlt der Ministerrat als das höchste Organ der Verwaltung die Räte in den Bezirken, Kreisen, Städten, Gemeinden, der Rat des Bezirks wiederum die Räte der

239) Siehe oben S. 25

240) Vgl. Bönninger u.a. (9), "Verwaltungsrecht", S. 67.

Kreise, Städte, Gemeinden usw.²⁴¹). Hierbei weist der höhere Rat in der Regel den jeweils nächstniedereren an. Er ist jedoch gleichfalls befugt, untere Stufen unter Umgehung der mittleren Stellen unmittelbar anzusprechen²⁴²).

Eine besondere Ausdrucksform jenes Befehlszuges ist die doppelte Unterstellung (§§ 44 Abs. 2, 28 Abs. 1 G80), eine Einrichtung also, die auch aus der Sowjetunion stammt²⁴³).

Hiernach ist der Rat einer örtlichen Einheit einerseits seiner Volksvertretung und andererseits dem nächsthöheren Rat unterstellt. So ist, um mit dem Gesetzeswortlaut zu reden, der Rat eines Stadtkreises seiner Stadtverordnetenversammlung "verantwortlich und rechenschaftspflichtig" und gleichzeitig dem Ministerrat und dem Rat des Bezirks "unterstellt" (§ 28 Abs. 1 G80). Auch das Fachorgan, das eigentliche Verwaltungsorgan also, unterlag eine Zeit lang²⁴⁴) in entsprechender Weise diesem System. Die Fachorgane unterstanden einmal dem Rat. Zum anderen unterstanden sie "in solchen Fragen, die eine einheitliche zentrale Regelung zwingend erfordern, dem zuständigen Fachorgan des höheren Rates beziehungsweise dem fachlich zuständigen zentralen staatlichen Organ" (§ 44 Abs. 2 G80).

Durch einen Erlass vom 28.6.1961²⁴⁵) beschloß der Staatsrat der DDR neue "Ordnungen über die Aufgaben und die Arbeitsweise der örtlichen Volksvertretungen und ihrer Organe", und zwar die Ordnungen über die Aufgaben und die Arbeitsweise

241) Siehe § 28 G80 und dazu eingehend Bönninger u.a. (9), "Verwaltungsrecht", S. 67.

242) Siehe Beschluß des Ministerrats v. 24.1.1957 (GBI. I 1957, S. 123), und dazu Bönninger u.a. (9), "Verwaltungsrecht", S. 67 f.

243) Vgl. Art. 101 Sowjetverfassung (siehe oben S. 31).

244) Bis 1961, siehe unten S. 66.

245) GBI. I 1961, S. 51.

- 1) des Bezirkstags und seiner Organe²⁴⁶⁾,
- 2) des Kreistags und seiner Organe²⁴⁷⁾,
- 3) der Stadtverordnetenversammlung und ihrer Organe in den Stadtkreisen²⁴⁸⁾,
- 4) der Stadtverordnetenversammlung und ihrer Organe in den kreisangehörigen Städten²⁴⁹⁾,
- 5) der Gemeindevertretung und ihrer Organe⁴⁵⁰⁾.

In dem Erlaß wurden ferner der Magistrat von Groß-Berlin sowie die Räte der Städte mit Stadtbezirken²⁵¹⁾ beauftragt, "Ordnungen über die Aufgaben und die Arbeitsweise der Stadtverordnetenversammlung und ihrer Organe sowie der Stadtbezirksversammlung und ihrer Organe" auszuarbeiten und dem Staatsrat zur Beschlußfassung vorzulegen²⁵²⁾.

Die neuen Ordnungen setzten kein neues Recht, sondern gruppierten nur bestehende Vorschriften um²⁵³⁾. Im wesentlichen blieb also die alte Verfassung bestehen²⁵⁴⁾. Eine nennenswerte Neuregelung bestand allerdings darin, daß nunmehr die doppelte Unterstellung der Fachorgane abgeschafft wurde²⁵⁵⁾. Diese sind jetzt nur noch ihrem Rat unterstellt²⁵⁶⁾. Die doppelte Unterstellung der Räte wurde beibehalten.

246) BGl. I 1961, S. 52.

247) GBl. I 1961, S. 75.

248) GBl. I 1961, S. 99.

249) GBl. I 1961, S. 123.

250) GBl. I 1961, S. 139.

251) Siehe oben, Anmerkung 225.

252) Siehe Ziff. 2 des Erlasses. Am 7.9.1961 erließ dann der Staatsrat die entsprechenden Ordnungen (vgl. GBl. I 1961, S. 169 und GBl. Sonderdruck Nr. 341 - 347).

253) Vgl. Mampel (74), "Sowjetsektor", S. 360, 363.

254) Erst am 17.4.1963 erging ein Beschluß der Volkskammer, nach dem Bestimmungen des G80 ausdrücklich aufgehoben wurden (GBl. I 1963, S. 92.)

255) Siehe Abschnitt III C 4 in den Ordnungen v. 28.6.1961 und 7.9.1961. Vgl. auch Mampel (74), "Sowjetsektor", S. 366.

256) Siehe Abschnitt III C 4a in den Ordnungen v. 28.6.1961 und 7.9.1961.

Zweiter Teil

=====

Die Rechtslage des Ostteils Berlins ab 30. November
1948 im Zusammenhang mit der Verfassungsentwicklung
ganz Berlins

Abschnitt A

Die Entwicklung des Berliner Verfassungsrechts von
den Anfängen bis zur sowjetischen Besetzung im Jah-
re 1945

Der Beginn eines Gemeinwesens Berlin liegt im 13. Jahrhundert. Seit seiner Gründung oder nur wenige Jahre später besaß es das Stadtrecht²⁵⁷). Nach anfänglicher Stärkung der Stadtgewalt und Behauptung gegenüber dem Landesherrn verlor Berlin sodann im 18. Jahrhundert als Residenzstadt des Königreichs Preußen im wesentlichen die städtische Eigenverwaltung, insbesondere durch die Einführung des "Rathäuslichen Reglements der Königlichen Residenz Berlin" vom 21.2. 1747, mit welchem die Hauptstadt in die unmittelbare Verwaltung des Landesherrn kam²⁵⁸).

Am 6.7.1809 wurde die Preußische Städteordnung eingeführt²⁵⁹). Ab 1853 galt die Städteordnung für die sechs

257) Vgl. Steffen (116), "Stadtverfassungsrecht", S. 2.

258) Vgl. Steffen (116), "Stadtverfassungsrecht", S. 7 ff, 23, 43, 106 ff; Landsberg/Goetz (64), "Verfassung", S. 7; Rothfels (103), "Berlin", S. 6.

259) Vgl. Steffen (116), "Stadtverfassungsrecht", S. 128, 137.

östlichen Provinzen der Preußischen Monarchie vom 30.5. 1853²⁶⁰). Im preußischen Staatsverband nahm Berlin in der Folgezeit eine besondere Stellung ein. Nach dem Gesetz über die Organisation der allgemeinen Landesverwaltung vom 26.7. 1880²⁶¹) schied die Stadt aus der Provinz Brandenburg aus und bildete einen Verwaltungsbezirk für sich (§ 1). Der Oberpräsident der Provinz Brandenburg war zugleich Oberpräsident von Berlin (§ 34 Abs. 1)²⁶²).

Durch ein Gesetz vom 19.7.1911²⁶³) wurden die Stadtkreise Berlin, Charlottenburg, Schöneberg, Rixdorf, Wilmersdorf, Lichtenberg und Spandau und die Landkreise Niederbarnim und Teltow zu einem Zweckverband zusammengeschlossen. Dieser Zweckverband erhielt bestimmte Aufgaben und Befugnisse, im übrigen blieb - dem Wesen des Zweckverbandes entsprechend - die kommunale Selbständigkeit sämtlicher Verbandsmitglieder bestehen²⁶⁴).

Die bedeutsame Neuordnung brachte das Gesetz über die Bildung einer neuen Stadtgemeinde Berlin vom 27.4.1920²⁶⁵). Durch dieses Gesetz wurde die bisherige Stadt Berlin mit 7 anderen Städten, 59 Landgemeinden und 27 Gutsbezirken zu einer neuen Einheitsgemeinde "Berlin" zusammengeschlossen (§ 1 Abs. 1). Als Organe der Stadtgemeinde blieben die Stadtverordnetenversammlung und der Magistrat bestehen. Aufgaben und Zuständigkeitsfragen dieser Organe ließ das Gesetz ungeregelt. Entsprechend § 1 Abs. 2 Satz 3²⁶⁶)

260) Preuß. Gesetzssammlung 1853, S. 261 ff.

261) Preuß. Gesetzssammlung 1880, S. 291 ff.

262) Ebenso §§ 1, 41 des Gesetzes über die allgemeine Landesverwaltung v. 30.7.1883 (Preuß. Gesetzssammlung 1883, S. 195 ff.).

263) Preuß. Gesetzssammlung 1911, S. 123 ff.

264) Vgl. Pagenkopf (89), "Selbstverwaltung", S. 99 f, siehe dort auch die Einzelheiten.

265) Preuß. Gesetzssammlung 1920, S. 123 ff.

266) "Die für die bisherige Stadtgemeinde Berlin in ihrer Eigenschaft als Kommunalverband sowie als Verwaltungsbezirk geltenden gesetzlichen Vorschriften finden auf die neue Stadtgemeinde Berlin Anwendung, soweit nicht etwas anderes in diesem Gesetz bestimmt ist."

blieb daher die Städteordnung vom 30.5.1853 und somit die echte Magistratsverfassung²⁶⁷⁾ in Kraft.

Der Zusammenschluß vieler Gemeinden zu einer Großgemeinde machte es notwendig, die Zentralverwaltung durch Verlagerung von Aufgaben auf andere Träger zu entlasten²⁶⁸⁾. Das Stadtgebiet von Berlin wurde nunmehr in 20 Verwaltungsbezirke eingeteilt (§ 14 Abs. 1). Für jeden Verwaltungsbezirk wurden zur Wahrnehmung der örtlichen Interessen, zur Durchführung der Selbstverwaltung und zur Entlastung der städtischen Körperschaften der Stadtgemeinde Berlin eine Bezirksversammlung und ein kollegiales Bezirksamt - bestehend aus Bezirksbürgermeister und Stadträten - eingerichtet (§§ 14 Abs. 3, 23 Abs. 5). Die Bezirksversammlung hatte im Rahmen der von den städtischen Körperschaften aufgestellten Grundsätze über alle Angelegenheiten des Bezirks zu beschließen. Ihr oblag ferner die Aufsicht über die Verwaltung derjenigen städtischen Einrichtungen und Anstalten ihres Verwaltungsbezirks, die vorwiegend den Interessen des Verwaltungsbezirks zu dienen bestimmt waren (§ 22 Abs. 1 und 2). Das Bezirksamt war das Exekutivorgan der Bezirksversammlung (§ 22 Abs. 3). Mit der Bestimmung des § 22 hatte man das Verhältnis zwischen Bezirksversammlung und Bezirksamt hinsichtlich der Willensbildung anders geregelt, als es beim Magistrat und der Stadtverordnetenversammlung der Fall war. Bei diesen war zur Willensbildung ein übereinstimmender Beschluß von Magistrat und Stadtverordnetenversammlung erforderlich. Die Bezirksversammlung war hingegen die alleinbeschließende Körperschaft. Das Bezirksamt war nur das ausführende Organ²⁶⁹⁾. Für die Bezirke Berlins galt damit die unechte Magistratsverfassung²⁷⁰⁾.

267) Siehe Anmerkung 181.

268) Vgl. Pagenkopf (89), "Selbstverwaltung", S. 100.

269) Vgl. Pagenkopf (89), "Selbstverwaltung", S. 103.

270) Siehe Anmerkung 194

Wie Pagenkopf nachweist, entschied sich der Gesetzgeber bei dieser Bezirksverfassung Berlins zu einer weiteren nennenswerten Besonderheit, nämlich zu einer Verbindung von dezentralisierter und dekonzentrierter Verwaltungsgliederung²⁷¹). Die Umschreibung des Aufgabenkreises der Bezirke, der Ausdrücklich auf die Durchführung der Selbstverwaltung und die Entlastung der städtischen Körperschaften ausgedehnt wurde, und die Bestimmung des § 22, die eine primäre Zuständigkeit der Verwaltungsbezirke im Rahmen der von den Zentralkörperschaften aufgestellten Grundsätze begründete, ergaben, daß der Gedanke einer dezentralisierten Gliederung verwirklicht worden war²⁷²). Andererseits hatten die Bezirksämter - neben ihrer Aufgabe als Exekutivorgan der Bezirksversammlung und damit als Organ einer dezentralisierten Verwaltungsgliederung - die Funktion, als "ausführende Organe des Magistrats" und unter seiner Kontrolle nach den vom Magistrat aufgestellten Grundsätzen die Geschäfte zu führen, die er ihnen zuwies (§ 25 Abs. 1); als solche waren sie Organe einer dekonzentrierten Verwaltungsgliederung²⁷³).

Hinsichtlich der Stellung Berlins innerhalb Preußens bestimmte § 1 Abs. 2: "Die neue Stadtgemeinde Berlin bildet für sich einen von der Provinz Brandenburg abgesonderten

-
- 271) Siehe Pagenkopf (89), "Selbstverwaltung", S. 103. Unter Dekonzentration ist ein Verwaltungsprinzip zu verstehen, welches Aufgaben der Zentralverwaltung durch untergeordnete, abhängige und an Anweisungen gebundene Verwaltungsstellen durchführen läßt. Unter Dezentralisation ist eine Verwaltungsgliederung zu verstehen, die die Regelung örtlicher Aufgaben koordinierten örtlichen Verwaltungsbehörden beläßt, die unter eigener Verantwortung handeln, an Anweisung der Zentrale nicht gebunden sind und die insoweit als Fortsetzung ehemaliger selbständiger Gemeinden gelten und sich als solche fühlen können (nach Pagenkopf (89), "Selbstverwaltung", S. 97).
- 272) Siehe des näheren Pagenkopf (89), "Selbstverwaltung", S. 101 f.
- 273) Siehe des näheren Pagenkopf (89), "Selbstverwaltung", S. 103.

Kommunalverband und Verwaltungsbezirk." Damit wurde durch das Gesetz vom 27.4.1920 erneut²⁷⁴⁾ die zweifache rechtliche Qualifikation Berlins als "Stadt und Provinz" festgelegt²⁷⁵⁾. Die Geschäfte der allgemeinen Landesverwaltung wurden teils vom Oberpräsidenten von Brandenburg, teils vom Polizeipräsidenten, der Bau- und Finanzdirektion und dem Provinzialschulkollegium geführt²⁷⁶⁾.

Eine Änderung erfuhr die Verwaltungsorganisation Berlins durch das "Gesetz über die vorläufige Regelung verschiedener Punkte des Gemeindeverfassungsrechts für die Hauptstadt Berlin" vom 30.3.1931²⁷⁷⁾, das durch Umgestaltung der zentralen Organe eine straffere und auf persönliche Verantwortlichkeit abgestellte Leitung herzustellen suchte²⁷⁸⁾. Unter nationalsozialistischer Herrschaft wurde zunächst durch Gesetz vom 31.5.1933²⁷⁹⁾ ein Staatskommissar eingesetzt, welcher mit beträchtlichen Eingriffs- und Kontrollrechten hinsichtlich der Verwaltung der Stadt versehen wurde. Sodann wurde das "Gesetz über die Verfassung und Verwaltung der Reichshauptstadt Berlin" vom 1.12.1936 erlassen²⁸⁰⁾. § 1 Abs. 2 des neuen Gesetzes bestimmte: "Die Reichshauptstadt ist Stadtkreis. Sie hat auch die Aufgaben eines preußischen Provinzialverbandes." Der Oberbürgermeister wurde unmittelbarer Landesbeamter (§ 2 Abs. 1 S. 1). Er wurde gleichzeitig Leiter der neuen Berliner Landesbehörde, die die Bezeichnung "Stadtpräsident" erhielt (§ 2 Abs. 1 S. 2, § 14). Der Leiter der beiden Behörden führte die Amts-

274) Siehe die Regelung nach den Landesverwaltungsgesetzen v. 26.7.1880 und 30.7.1883 (oben S. 68).

275) So Landsberg/Goetz (64), "Verfassung", S. 46. Siehe dazu auch Brunn (16), "Sowjetsektor", S. 1 und Maunz (81), "Staatsrecht", S. 393.

276) Vgl. Landsberg/Goetz (64), "Verfassung", S. 46.

277) Preuß. Gesetzssammlung 1931, S. 39 ff.

278) Vgl. Landsberg/Goetz (64), "Verfassung", S. 11; Pagenkopf (89), "Selbstverwaltung", S. 106.

279) Preuß. Gesetzssammlung 1933, S. 196 f.

280) RGBL. I 1936, S. 957 ff.

bezeichnung Oberbürgermeister und Stadtpräsident (§ 2 Abs. 1 S. 3). Später wurde diese Personalunion aufgelöst. Das Amt des Stadtpräsidenten übernahm nunmehr der Gauleiter²⁸¹⁾.

Ende April 1945 besetzte die Sowjetarmee Berlin. Am 2.5.1945 kapitulierte der deutsche Stadtkommandant, General Weidling²⁸²⁾. Mit dem Zusammenbruch Deutschlands hörte auch die Berliner Stadtverwaltung auf zu bestehen.

Abschnitt B

Die Rechtslage Berlins nach dem zweiten Weltkrieg

bis zur Spaltung der Stadt im Jahre 1948

I. Die Stellung unter alliierter Besatzungsgewalt

1. Die alliierten Abkommen

Vor dem Hintergrund wechselnder Deutschlandpläne²⁸³⁾ konstituierten die USA, die Sowjetunion und England am 14.1. 1944 in London eine interalliierte ständige Kommission, die sogenannte European Advisory Commission²⁸⁴⁾. Diese wur-

281) Vgl. Landsberg/Goetz (64), "Verfassung", S. 12 f.

282) Vgl. Kotowski (55), "Berlin", S. 172.

283) Man war sich zunächst grundsätzlich darüber einig gewesen, das deutsche Gebiet zu zerstückeln und hatte hierzu unterschiedliche Vorschläge zur Sprache gebracht. Erst in Potsdam wurde der Aufteilungsgedanke fallengelassen (vgl. Abendroth (1), "Potsdamer Abkommen", S. 4943; Faust (27), "Potsdamer Abkommen", S. 21, 23, 26; Siegler (110), "Dokumentation" Bd. 1, S. 5, 18).

284) Siehe Hillgruber (44), "Dokumente", S. 15.

de vor allem beauftragt, "joint recommendations" hinsichtlich eines besiegten Deutschlands auszuarbeiten²⁸⁵⁾.

Die Tätigkeit der European Advisory Commission (EAC) führte zunächst zum "Protokoll von London zwischen den Vereinigten Staaten, dem Vereinigten Königreich und der UdSSR betreffend die Besatzungszonen in Deutschland und die Verwaltung von Groß-Berlin vom 12.9.1944." Es bestimmte in

"Ziff. 1: Deutschland, innerhalb der Grenzen, wie sie am 31.12.1937 bestanden, wird zum Zweck der Besetzung in drei Zonen eingeteilt, von denen je eine den drei Mächten zugewiesen wird, und in ein besonderes Berliner Gebiet, das gemeinsam von den drei Mächten besetzt wird,

Ziff. 2: Die Grenzen der drei Zonen und des Berliner Gebiets werden wie folgt sein:

Ostzone UdSSR

Nordwestzone Großbritannien

Südwestzone USA

Berliner Gebiet . . . Das Berliner Gebiet,
unter welchem Begriff
das Gebiet von Groß-
Berlin verstanden wird,
wie es durch das Gesetz
vom 27.4.1920 definiert
wurde, wird gemeinsam
von den drei Mächten
besetzt werden"²⁸⁶⁾.

Am 14.11.1944 traf die EAC das Abkommen über die Kontroll-

285) Vgl. Faust (27), "Potsdamer Abkommen", S. 21.

286) Siehe bei Hillgruber (44), "Dokumente", S. 47 f;
Siegler (110), "Dokumentation", Bd. 1, S. 6 f.

einrichtungen in Deutschland. Es bestimmte in

"Art. 1: Die Oberste Gewalt in Deutschland wird auf Weisung ihrer jeweiligen Regierung von den Oberbefehlshabern der Streitkräfte der USA, des VK und der UdSSR ausgeübt, von jedem in seiner eigenen Besatzungszone und auch gemeinsam in den Deutschland als Ganzes betreffenden Angelegenheiten als Mitglieder des durch das gegenwärtige Abkommen errichtete Obersten Kontrollorgans,

Art. 3: a) Die drei Oberbefehlshaber bilden, als einheitliches Organ handelnd, das Oberste Kontrollorgan, Kontrollrat genannt,

b) Die Aufgaben des Kontrollrats sind:

1. die gebotene Einheitlichkeit des Vorgehens der Oberbefehlshaber in ihren jeweiligen Besatzungszonen zu gewährleisten,
2. Pläne aufzustellen und gemeinsame Entscheidungen zu treffen über grundsätzliche, ganz Deutschland betreffende militärische, politische, wirtschaftliche und sonstige Fragen, und zwar gemäß den jedem Oberbefehlshaber von seiner Regierung erteilten Weisungen,
4. die Verwaltung von Groß-Berlin mit Hilfe der hierzu bestellten Organe zu leiten,

Art. 7: a) Es wird eine interalliierte Regierungsbehörde (Kommandantur) errichtet, die sich aus drei von ihren jeweiligen Oberbefehlshabern ernannten Kommandanten - einem von jeder Macht - zusammensetzt, um gemeinsam die Verwaltung des Gebietes von Groß-Berlin zu leiten,

- c) Die interalliierte Regierungsbehörde arbeitet unter der allgemeinen Leitung des Kontrollrats und erhält über den Koordinierungsausschuß Befehle²⁸⁷⁾.

Die beteiligten Mächte stimmten diesen von der EAC gefertigten Vorschlägen zu²⁸⁸⁾. Später wurde Frankreich in die Abkommen einbezogen und deren Texte entsprechend geändert²⁸⁹⁾. Die vier Regierungen bestätigten ihren Inhalt nochmals durch die "Feststellungen seitens der Regierung des Vereinigten Königsreichs, der Vereinigten Staaten und der UdSSR sowie der Provisorischen Regierung der Französischen Republik über die Besatzungszonen und das Kontrollverfahren in Deutschland vom 5.6.1945"²⁹⁰⁾.

2. Das sowjetische Interim

Nach der Besetzung übernahm die Sowjetarmee alle Macht in Berlin²⁹¹⁾. Die Besatzungsbehörde versuchte, das Leben in der weitgehend zerstörten und desorganisierten Stadt wieder zu normalisieren, sah aber besonders auch darauf, durch Einrichtung einer deutschen, personell überwiegend mit Kommunisten besetzten Verwaltung bis zum Eintreffen der Westmächte politisch vollendete Tatsachen zu schaffen²⁹²⁾. Am

287) Siehe Hillgruber (44), "Dokumente", S. 50 f.

288) Siehe Siegler (110), "Dokumentation", Bd. 1, S. 10.

289) Siehe Siegler (110), "Dokumentation", Bd. 1, S. 25.

290) Hillgruber (44), "Dokumente", S. 54.

291) Am 28.4.1945 erschien der Befehl Nr. 1 des neuen sowjetischen Stadtkommandanten: "Heute bin ich zum Chef der Besatzung und zum Stadtkommandanten von Berlin ernannt worden. Die gesamte administrative und politische Macht geht laut Bevollmächtigung des Kommandos der Roten Armee in meine Hände über. In jedem Stadtbezirk werden gemäß der bisher existierenden administrativen Einteilung militärische Bezirks- und Revierkommandanturen eingesetzt ..." (bei Hillgruber (44), "Dokumente", S.52).

292) Vgl. Leonhard (69), "Revolution", S. 292 ff.

17.5.1945 wurde ein deutscher Magistrat eingesetzt, am 10.6.1945 wurden vier "antifaschistisch-demokratische" Parteien zugelassen²⁹³).

3. Die Besetzung West-Berlins durch die drei Westmächte

Im Juli 1945 rückten nach längeren interalliierten Verhandlungen die westalliierten Truppen ein und besetzten, wie vereinbart, das westliche Stadtgebiet²⁹⁴). Die Sowjetarmee zog sich insoweit zurück. Die von ihr eingesetzten kommunistisch beherrschten Westberliner Bezirksverwaltungen blieben jedoch von der neuen Besatzungsmacht unangetastet²⁹⁵). Sie arbeiteten unter der Leitung des Magistrats weiter. Der Magistrat seinerseits hatte seinen Sitz im Sowjetsektor und war somit dem Zugriff der Sowjetrussen ausgesetzt. Die Westalliierten billigten ausdrücklich den politischen Zustand in ihren Sektoren. Die Alliierte Kommandantur bestätigte nämlich in ihrer Sitzung vom 11.7. 1945, daß in Gesamt-Berlin alle von der Sowjetarmee und ebenfalls alle auf deren Weisung von deutschen Stellen gegebenen Anordnungen und Befehle in Kraft bleiben sollten²⁹⁶). So blieb in Westberlin trotz der Anwesenheit der westlichen Truppen die von den Sowjets geschaffene Lage bis zu den Wahlen am 20.10.1946 nahezu unverändert bestehen²⁹⁷).

4. Die alliierte Kommandantur

Entsprechend dem Londoner Abkommen²⁹⁸) konstituierte sich

293) Vgl. Schulz (108), "Berlin", S. 41; Leonhard (69), "Revolution", S. 326.

294) Vgl. Paul (91), "Kampf", S. 47.

295) Vgl. Schulz (108), "Berlin", S. 52.

296) Vgl. Schulz (108), "Berlin", S. 52.

297) Vgl. Schulz (108), "Berlin", S. 52.

am 11.7.1945 die alliierte Kommandantur, bestehend aus den vier Stadtkommandanten²⁹⁹). Den Vorsitz in dieser ersten Sitzung führte der Sowjetvertreter³⁰⁰). Es wurde vereinbart, daß jeder der Kommandanten von nun an im wechselnden Turnus von 14 Tagen den Vorsitz einnehmen sollte³⁰¹). Die Kommandantur erließ in jener Sitzung ihren Befehl Nr. 1. Sie erklärte hierin, sie übernehme die Kontrolle über alle Verwaltung der Stadt Berlin³⁰²).

5. Die besatzungsrechtliche Lage Berlins

Die besatzungsrechtliche Lage Berlins ist noch heute überaus streitig. Nach offizieller Ansicht der westlichen Mächte, insbesondere der der Vereinigten Staaten, besitzt die Stadt den Status eines außerhalb der vier Zonen stehenden völkerrechtlichen Sondergebiets. So heißt es zum Beispiel in Noten der USA vom 6.7.1948³⁰³) und 12.8.1960³⁰⁴), Berlin sei eine "internationale Besatzungszone" und nicht etwa Teil eines der vier Okkupationsgebiete. Präsident Kennedy sprach in einer Erklärung vom 25.7.1961 von einem "separaten Gebiet", das weder zur östlichen noch zur westlichen Zone in Deutschland gehöre³⁰⁵). Die völkerrechtliche Literatur des Westens teilt diese Auffassung³⁰⁶).

298) Siehe das Abkommen v. 14.11.1944 (oben S. 73 f).

299) Vgl. Paul (91), "Kampf", S. 51.

300) Vgl. Paul (91), "Kampf", S. 51.

301) Siehe Berlin (133), "Kampf", S. 113.

302) Vgl. Paul (91), "Kampf", S. 51.

303) Siehe Hillgruber (44), "Dokumente", S. 75.

304) Siehe Siegler (110), "Dokumentation", Bd. 2, S. 477.

305) Siehe Siegler (110), "Dokumentation", Bd. 2, S. 632.

306) Vgl. Riklin (99), "Berlin", S. 180; Klein (49), "Verfassungsrecht", S. 167; Legien (65), "Berlin", S. 13 f; Mosely (86), "Friedenspläne", S. 3043; Jennings (46), "Rechtsnatur", S. 3 ff; Schüle (106), "Berlin", S. 131; Virally (126), "Verwaltung", S. 61; Mampel (74), "Sowjetsektor", S. 22.

Nach sowjetischer Ansicht und der in der DDR vertretenen Auffassung ist Berlin besatzungsrechtlich ein Bestandteil der Sowjetzone³⁰⁷). Lindner und Kröger berufen sich in der Begründung vornehmlich auf den Wortlaut der Abkommen von London über die Zonen in Deutschland³⁰⁸). In der Vereinbarung sei nur von v i e r Z o n e n die Rede³⁰⁹). Das Abkommen spreche an keiner Stelle von einer Zone Berlin. Allein schon deswegen müsse die Stadt zur östlichen Zone gerechnet werden³¹⁰). Ferner gebe das Abkommen vom 12.9.1944 eine Beschreibung des territorialen Bestandes der künftigen Zonen. Zur sowjetischen Zone gehöre demnach alles Gebiet Deutschlands östlich der heutigen Staatsgrenze zwischen der DDR und der Bundesrepublik³¹¹). Die Beschreibung der Ostzone klammerte dabei den Raum von Berlin nicht ausdrücklich aus. Dies hätte aber geschehen müssen, falls die Verfasser beabsichtigt hätten, Berlin von der östlichen Zone zu trennen³¹²). Schließlich folge auch aus dem Abkommen über die Kontrolleinrichtungen in Deutschland vom 14.11.1944, daß die Stadt zum Gebietsbestand der sowjetischen Zone gehöre. Diese Vereinbarung bestimme hinsichtlich der Zonen, daß der jeweilige Oberbefehlshaber in seiner Zone die o b e r s t e G e w a l t ausübe, sie übertrage in dessen der alliierten Kommandantur in Berlin nur die Aufgabe, die V e r w a l t u n g der Stadt zu leiten. Die Alliierten hätten also zwischen der "obersten Gewalt" in den Zonen und der "gemeinsamen Verwaltung" Berlins unter-

307) Vgl. Kröger (61), "Berlin", S. 10; Lindner (70), "Besetzung", S. 231 f; siehe auch schon die Note der UdSSR an die drei Westmächte v. 14.7.1948 (bei Hillgruber (44), "Dokumente", S. 77 ff, bes. 79).

308) Lindner (70), "Besetzung", S. 232; Kröger (61), "Berlin", S. 16.

309) Vgl. Lindner (70), "Besetzung", S. 235; Kröger (61), "Berlin", S. 17.

310) Lindner (90), "Besetzung", S. 235; Kröger (61), "Berlin", S. 17.

311) Vgl. Lindner (70), "Besetzung", S. 235..

312) Vgl. Lindner (70), "Besetzung", S. 235.

schieden. Daraus folge "zwingend" der Schluß, daß die oberste Gewalt über die ganze Stadt bei dem sowjetischen Oberbefehlshaber gelegen sei, dessen Befugnisse lediglich durch ein Mitwirkungsrecht der drei anderen Mächte, nämlich durch das Recht auf Beteiligung an der Besetzung und durch das Recht auf Teilnahme an der gemeinsamen Verwaltung Berlins in Form der Alliierten Kommandantur, bedingt durch die Stellung der Stadt als deutsche Hauptstadt und Sitz des Alliierten Kontrollrats, eingeschränkt worden seien³¹³).

Die Beantwortung der Frage nach den besatzungsrechtlichen Status Berlins ist im Wortlaut der beiden Abkommen von London zu suchen. Hiernach ging auf die vier Hauptsiegermächte bei Kriegsende die Gebietshoheit in Deutschland über³¹⁴). Die Ausübung dieser Gebietshoheit sollte grundsätzlich in der Weise erfolgen, daß jede der Mächte einen Teil Deutschlands militärisch besetzte und innerhalb dieser "Zone" alle Gewalt übernahm³¹⁵). Berlin blieb dabei ausdrücklich außerhalb dieser Regel. Es wurde zunächst einmal territorial von den übrigen Zonengebieten getrennt. Es heißt dazu eindeutig zu Ziffer 1 des Übereinkommens vom 12.9.1944, daß Deutschland in vier Zonen "und in ein besonderes Berliner Gebiet" eingeteilt wird³¹⁶). Die Stadt wurde ferner nicht einer der Mächte als Besatzungsgebiet überantwortet, sondern, wie Ziffer 1 weiter bestimmte, "gemeinsam von den vier Mächten besetzt"³¹⁷). Die Gebietshoheit in diesem Teil Deutschlands wurde endlich nicht, wie es in reinen Zonengebieten der Fall war, von einem Oberbefehls-

313) Vgl. Lindner (70), "Besetzung", S. 236. So auch Ulbricht in einer Rede am 27.10.1958 (bei Siegler (110), "Dokumentation", Bd. 1, S. 885).

314) Vgl. Riklin (99), "Berlin", S. 180.

315) Siehe Art. 1 des Londoner Abkommens v. 14.11.1944 (oben S. 74).

316) Siehe oben S. 73.

317) Siehe oben S. 73.

haber ausgeübt, sondern Berlin wurde von einer interalliierten Regierungsbehörde verwaltet³¹⁸⁾.

Die Auffassung, Berlin sei Bestandteil der Sowjetzone, ist demnach nicht haltbar. Der erste Beweisgrund, es sei in den Abkommen nur von vier Zonen, nicht aber von einer "Zone Berlin" die Rede, läßt außer acht, daß n e b e n den Zonen eben als Sondergebiet Berlin aufgeführt wird. Zwar wird dieses Gebiet von Berlin nicht eine Zone genannt, es entbehrt aber jeglicher Grundlage, hieraus und aus der Tatsache, daß in dem Abkommen von nur vier Zonen gesprochen wird, darauf schließen zu wollen, daß Berlin zur östlichen Zone zu rechnen ist. Offensichtlich falsch ist die nächste Behauptung, bei der Umschreibung der Ostzone sei der Raum von Berlin nicht ausgeklammert geblieben. Zu Ziffer 2 des Abkommens vom 12.9.1944 wird nämlich, wie Riklin hervorhebt, das Stadtgebiet ausdrücklich aus der sowjetischen Zone herausgelöst³¹⁹⁾. Es heißt in der Bestimmung unmißverständlich, daß dieser Teil Deutschlands von den Streitkräften der UdSSR besetzt wird, "mit Ausnahme des Berliner Gebietes, für das ein besonderes Besetzungssystem weiter unten vorgesehen ist"³²⁰⁾. Riklin weist in diesem Zusammenhang nach, daß auch aus den den Abkommen entsprechenden Karten die Einteilung Deutschlands in Zonen u n d das Berliner Gebiet hervorgeht. Wie auf der dem endgültigen Abkommen über die Einteilung Deutschlands zugehörigen Karte zu sehen ist, werden die verschiedenen Besatzungszonen durch eine rote Markierung voneinander abgegrenzt. Hierbei ist Berlin genau wie die anderen Zonen von dieser roten Markierung umrandet³²¹⁾.

Nach der letzten Beweisführung der östlichen Ansicht er-

318) Siehe Art. 7 des Londoner Abkommens v. 14.11.1944 (oben S. 74).

319) Riklin (99), "Berlin", S. 181.

320) Vgl. das Abkommen S. 74.

321) Riklin (99), "Berlin", S. 181.

gebe sich aus der Bestimmung im Abkommen vom 14.11.1944, wonach die Alliierte Kommandantur Berlin nur "verwalte", der Schluß, daß die Oberste Gewalt in Berlin bei dem sowjetischen Zonenbefehlshaber verblieben ist. Auch dies Argument ist nicht stichhaltig. Es setzte, wie Riklin bemerkt, gerade voraus, daß die Abkommen von einer prinzipiell bestehenden sowjetischen Gebietshoheit über die ganze Stadt ausgehen³²²). Eine solche Gebietshoheit der Sowjetunion ist aber eben durch nichts zu belegen. Die unterschiedliche Formulierung von "Oberster Gewalt" und bloßer "Verwaltung" mag Gründe für sich gehabt haben, die heute nicht mehr zu klären sind. Sie erlaubt aber niemals den Schluß, Berlin habe stets sowjetischer Obergewalt unterstanden. Wie Riklin sagt, ist der Begriff "Verwaltung" hier offenbar nicht im engen Sinne zu verstehen, sondern so, wie ihn die Sowjetunion auffaßte, wenn sie das Organ, das in der Ostzone die Oberste Gewalt ausübte, "Sowjetische Militärverwaltung in Deutschland" nannte³²³).

Berlin war demnach besatzungsrechtlich als eine von den vier Zonen unabhängige Sonderzone gedacht, bei der die Gebietshoheit gleichberechtigt von den vier Mächten gemeinschaftlich, mithin gesamthänderisch ausgeübt werden sollte³²⁴).

II. Die verfassungsrechtliche Entwicklung

1. Der erste Magistrat

Bei der Bildung des neuen Magistrats verfahren die Sowjets

322) Riklin (99), "Berlin", S. 181.

323) Riklin (99), "Berlin", S. 181; vgl. auch Legien (65), "Berlin", S. 13.

324) Vgl. auch Riklin (99), "Berlin", S. 182.

in gleicher Weise wie bei der Schaffung von deutschen Organen in anderen Städten oder in Kreisen und später in Ländern ihrer Besatzungszone. Sie blieben vielfach bemüht, die Stelle des Leiters einer Verwaltung, so in Berlin die des Oberbürgermeisters oder eines Bezirksbürgermeisters, mit bürgerlich-liberalen oder sozialdemokratischen Kräften zu besetzen. So wurde nahezu überall an die Spitze eine Person gestellt, die zwar dem Nationalsozialismus ferngeblieben sein mußte, sonst aber mit dem Sowjetsystem nicht zu identifizieren war. Akademiker wurden bevorzugt. Andererseits sorgten die Sowjets dafür, wie bereits oben angedeutet wurde, daß die einflußreichen Positionen der neuen deutschen Verwaltung die Kommunisten erhielten. Einem nichtkommunistischen Verwaltungschef wurde ausnahmslos ein Stellvertreter beigegeben, der Kommunist war und bei dem die wirkliche Macht lag³²⁵).

In Berlin wurde Dr. Werner, ein "Bürgerlicher", zum Oberbürgermeister ernannt. Als dessen Stellvertreter fungierte der Kommunist Maron. Wichtige Schlüsselstellungen, so die Abteilungen Personal und Verwaltung, Volksbildung, Polizei hatten ebenfalls führende Mitglieder der früheren KPD inne³²⁶). Etwa zur selben Zeit geschah der Aufbau der 20 Bezirksorgane, der sich auch nach den oben genannten Prinzipien abspielte. Hierbei wurde besonders in den künftig von den Westmächten besetzten Bezirken darauf geachtet, daß die personelle Struktur den politischen Vorstellungen der sowjetischen Besatzungsmacht entsprach. Bei der Bildung der Berliner Behörden hatte die "Gruppe Ulbricht", ein von Ulbricht geführter Kreis von kommunistischen Emigranten aus der Sowjetunion, maßgeblichen Anteil³²⁷).

325) Vgl. Leonhard (69), "Revolution", S. 293 f, 312.

326) Vgl. Leonhard (69), "Revolution", S. 312; Paul (91), "Kampf", S. 28; Kotowski (55), "Berlin", S. 191; Berlin (133), "Kampf", S. 58.

327) Siehe Leonhard (69), "Revolution", S. 292 ff, 311 ff.

Die Tätigkeit des neuen Magistrats vollzog sich unter vollständiger Anleitung und Kontrolle durch die sowjetische Stadtkommandantur, an deren Stelle wenige Wochen später die Alliierte Kommandantur trat. Ihre Legitimität fand die deutsche Behörde allein in der Besatzungsgewalt.

2. Die Vorläufige Verfassung vom 13.8.1946

Am 13.8.1946 erließ die Alliierte Kommandantur die "Vorläufige Verfassung von Groß-Berlin"³²⁸⁾. Sie war also eine von der Besatzungsmacht angeordnete Konstitution³²⁹⁾. Sie lehnte sich in den Grundzügen eng an die Verfassung vom 27.4.1920 an³³⁰⁾. Vertretungskörper waren der Magistrat und die Stadtverordnetenversammlung. Der zuletzt erwähnten Körperschaft oblag die Beschlußfassung über Verordnungen und Satzungen; der Magistrat sollte vorwiegend "das oberste leitende und vollziehende Organ Groß-Berlins" sein (Art. 5, 11). Die Stadtverordnetenversammlung wurde auf Grund allgemeiner, gleicher, unmittelbarer und geheimer Wahlen nach den Grundsätzen der Verhältniswahl gebildet (Art. 3). Sie bestand aus 130 Mitgliedern und wurde auf eine Dauer von zwei Jahren gewählt (Art. 4). Der Magistrat bestand aus dem Oberbürgermeister, drei Bürgermeistern und 16 besoldeten Stadträten (Art. 9). Artikel 13 bestimmte auch in der neuen Verfassung, daß Beschlüsse eines Vertretungskörpers gleichlautender Beschlüsse des anderen Körpers bedurften, um wirksam zu werden³³¹⁾.

328) Vgl. Brunn (16), "Sowjetsektor", S. 2.

329) Die Alliierten hatten zwar zuvor dem Magistrat befohlen, einen Verfassungsentwurf innerhalb einer bestimmten Frist einzureichen. Der Entwurf wurde aber dann von der Kommandantur geprüft und unter wesentlicher Veränderung als neue Verfassung erlassen. Verfassungstext siehe bei Hillgruber (44), "Dokumente", S. 65 ff.

330) Siehe oben S. 68.

331) Vgl. hierzu auch Landsberg/Goetz (64), "Verfassung", S. 13 f.

Damit blieb die echte Magistratsverfassung abermals weiter in Kraft³³²⁾. Nach Artikel 14 gab es wiederum "zum Zwecke einer ortsnahen Verwaltung" 20 Bezirke mit ihren Bezirksorganen (Bezirksamt und Bezirksverordnetenversammlung). Bezeichnend für das Verfassungswerk als eine besatzungsrechtliche Maßnahme war die Bestimmung des Artikel 36, nach dem alle Beschlüsse, Verordnungen und Anweisungen der deutschen Organe zuvor von der Stadtkommandantur zu genehmigen waren. Damit ergab sich die interessante Erscheinung, daß sich in Berlin die Besatzungsbehörde mit ihren Befugnissen in einer deutschen Verfassung einrichtete. In Artikel 35 schrieben die Alliierten der Stadtverordnetenversammlung vor, den Entwurf einer neuen (endgültigen) Verfassung für Berlin auszuarbeiten und ihnen diesen Entwurf bis zum 1.5.1948 zur Genehmigung vorzulegen.

3. Die staatsrechtliche Lage Berlins

Mit der gegebenen Aufteilung Deutschlands in Zonen, in denen jeweils der Zonenbefehlshaber die Gebietshoheit ausübte, war das Land Preußen faktisch beseitigt. Im Gegensatz zu den übrigen Ländern des Deutschen Reiches, die sich im großen und ganzen innerhalb einer Zone befanden, wurde der preußische Staat von den Zonenbereichen aller Besatzungsmächte erfaßt. Eine Wiederherstellung Preußens war in dieser Lage praktisch unmöglich. Sie hätte die Einheit Deutschlands vorausgesetzt. Am 25.2.1947 erfolgte sodann durch das Kontrollratsgesetz Nr. 46 die juristische Auflösung Preußens³³³⁾.

Der Zerfall des preußischen Staates bei Ende des 2. Weltkrieges hatte nach Meinung von Peters für seine Provinzen,

³³²⁾ Siehe oben S. 69.

³³³⁾ Amtsblatt des Kontrollrats in Deutschland Nr. 14 vom 31.3.1947 S. 262 (81).

also auch für Berlin³³⁴), die Bedeutung, daß diese Gebiete die Rechtsstellung von Ländern³³⁵) erwarben³³⁶). Mampel und Brunn sind hingegen der Auffassung, Berlin habe erst mit der juristischen Auflösung Preußens durch das eben genannte Kontrollratsgesetz die Qualität eines Landes erhalten³³⁷).

Diese Ansichten begegnen Bedenken. Mit dem tatsächlichen Ende des preußischen Staates erhielten seine Provinzen keinesfalls ipso facto die staatsrechtliche Stellung von Ländern. Für eine solche Erhebung mußte ein ausdrücklicher Rechtsakt vonnöten sein, der vorderhand ausblieb. Die von den Besatzungsmächten nach Kriegsende wiederhergestellten "Provinzen" waren vielmehr bloße Gebietskörperschaften, allerdings nunmehr unmittelbar im Verband eines fortbestehenden deutschen Gesamtstaates. Jener Rechtslage entsprechend wurden auch beispielsweise in der britischen Zone nach 1945 im Rheinland, in Westfalen, Hannover und Schleswig-Holstein ausdrücklich P r o v i n z i a l v e r w a l t u n g e n (mit Oberpräsidenten) eingerichtet³³⁸) und erst später durch einen förmlichen Rechtsakt, nämlich durch die Verordnung Nr. 46 vom 23.8.1946, diese Provinzen zu Ländern erhoben³³⁹). Auch die Alliierte Kommandantur in Berlin

334) Wie oben dargelegt, war Berlin Stadt und Provinz zugleich gewesen.

335) D.h. von Staaten, da die deutschen Länder wirkliche Staaten, nicht bloß hochpotenzierte Selbstverwaltungs-körper und nicht bloß autonome Gebietskörperschaften sind (Vgl. Maunz/Dürig (82), "Grundgesetz", Art. 20, Anm. 11; Maunz (81), "Staatsrecht", S. 197).

336) Peters (92), "Berlin", S. 602. So im Ergebnis auch Fölsche (31), "Berlin", S. 370 und Schulz (108), "Berlin", S. 105 f.

337) Mampel (74), "Sowjetsektor", S. 42; Brunn (16), "Sowjetsektor", S. 2.

338) In ähnlicher Weise verfuhr auch die sowjetische Besatzungsmacht. Sie schuf 1945 neben den Ländern Sachsen, Thüringen und Mecklenburg die "Provinzen" Sachsen und Brandenburg und erhob die beiden Provinzen erst nach der juristischen Auflösung Preußens zu Ländern.

339) Siehe Verordnung Nr. 46 der brit. Militärregierung v. 23.8.1946 (Amtsblatt der Militärregierung Deutsch-

erlaubte mit der "Vorläufigen Verfassung von Groß-Berlin" vom 13.8.1946 nur eine Kommunalverfassung, nicht etwa ein Staatsgrundgesetz³⁴⁰). Die Stadt blieb somit nach dem tatsächlichen Ende Preußens eine Gebietskörperschaft kommunalen Charakters. Da sie nicht in eines der deutschen Länder eingegliedert wurde, bestand ihre Besonderheit darin, daß sie, wie Maunz sagt, eine "landfreie Stadt" wurde³⁴¹). Berlin erlangte damit die Stellung einer nicht landesgebundenen Stadt innerhalb Deutschlands, ohne - ein Novum deutscher Verfassung - Stadtstaatsqualität wie Hamburg und Bremen zu haben. Mutatis mutandis war ein Parallelismus zum amerikanischen District of Columbia in Washington gegeben.

Die juristische Auflösung Preußens am 25.2.1947 bedeutete ebenfalls noch nicht die sofortige Erhebung Berlins zum Land. Das Kontrollratsgesetz Nr. 46 bestimmte in Art. II: "Die Gebiete, die ein Teil des Staates Preußen waren und die gegenwärtig der Oberhoheit des Kontrollrats unterstehen, sollen die Rechtsstellung von Ländern erhalten oder Ländern einverleibt werden." Diese Bestimmung verlieh nicht mit sofortiger Wirkung den Provinzen den Status von Ländern. Sie enthielt in der Fassung lediglich den Befehl, die preußischen Landesteile entsprechenderweise umzugestalten³⁴²). Für die Zonenbefehlshaber hieß dies, aus den preußischen Provinzen Länder zu bilden oder Teile jener Gebiete anderen Ländern anzuschließen, sofern das noch nicht geschehen war.

land, Britisches Kontrollgebiet, Nr. 13, S. 305), insbesondere Art. I: "Ohne die Möglichkeit, eine spätere Neugliederung auszuschließen, werden die Provinzen des Landes Preußen oder Teile davon in der britischen Zone . . . hiermit als solche aufgelöst, und erhalten . . . die staatsrechtliche Stellung von Ländern."

340) Vgl. Maunz (81), "Staatsrecht", S. 394; Brunn (16), "Sowjetsektor", S. 2; Der erste Entwurf des Magistrats zur "Vorläufigen Verfassung" hatte Berlin als Land bezeichnet. Dieser Entwurf wurde von der Kommandantur abgelehnt und der Magistrat beauftragt, für Berlin eine Kommunalverfassung auszuarbeiten (vgl. Landsburg/Goetz (64), "Verfassung", S. 44).

341) Maunz (81), "Staatsrecht", S. 394.

Für die Alliierte Kommandantur mußte der Gesetzesbefehl des Kontrollrats den Auftrag enthalten, Berlin einem anderen Lande einzuverleiben oder die Stadt selbst zum Land zu erheben. Da infolge der Zoneneinteilung mit ihren entsprechenden Machtverhältnissen ein Aufgeben Berlins in Brandenburg - allein dieses Land hätte sich anbieten können - politisch nicht vollziehbar war, mußte die Lösung die Schaffung eines Landes Berlin sein³⁴³).

In den Zonen kamen die Oberbefehlshaber der Kontrollratsanordnung nach, sofern sie nicht bereits vorher aus preußischen Provinzen oder Provinzteilen neue Länder gebildet hatten³⁴⁴). Durch sowjetische Maßnahme erhielten zum Beispiel jetzt Sachsen und Brandenburg den Status von Ländern³⁴⁵). In Berlin jedoch erging keine entsprechende Anordnung der Stadtkommandantur. Es blieb nur der alliierte Befehl, einen neuen Verfassungsentwurf vorzulegen³⁴⁶).

Die wichtige Frage nach der künftigen staatsrechtlichen Stellung der deutschen Hauptstadt wurde von Seiten der vier Kommandanten nicht zur Klärung gebracht. Jedenfalls gab es keine diesbezügliche Anweisung für die deutschen Organe.

342) Vgl. dazu auch Maunz (81), "Staatsrecht", S. 418.

343) So im Ergebnis auch Maunz (81), "Staatsrecht", S. 394, der aus der tatsächlichen und juristischen Auflösung Preußens und der Lage Berlins außerhalb eines Landes die Folgerung zieht, daß der Stadt die rechtlichen Qualitäten eines deutschen Landes lediglich "zugedacht" waren. Siehe auch Landsberg/Goetz (64), "Verfassung", S. 45, nach denen die juristische Auflösung Preußens für Berlin nur den Weg frei gemacht hat, als Land einen Platz im föderativen Aufbau Deutschlands einzunehmen.

344) Siehe die erwähnte Verordnung Nr. 46 der brit. Militärregierung oder die Bildung der Länder Hessen und Rheinland-Pfalz.

345) Siehe Anmerkung 338.

346) Siehe oben S. 84.

Berlin blieb weiterhin lediglich Stadt, eine Ordnungsform, die insbesondere nach der "Dachtheorie"³⁴⁷⁾ juristisch auch denkbar war. Erst mit der Verfassung vom 1.9.1950³⁴⁸⁾ wurde die Stadt Berlin auch zum Land³⁴⁹⁾.

4. Berliner Verfassungspläne

Auf Grund der Bestimmung des Artikels 35 der "Vorläufigen Verfassung" ging die Stadtverordnetenversammlung daran, eine neue Verfassung auszuarbeiten. Notwendigerweise stand dabei die Hauptfrage nach dem Status Berlins als Land oder Stadt im Vordergrund der Beratungen³⁵⁰⁾. Die nichtkommunistischen Mehrheitsparteien wollten, wie es dem Gesetz über die Auflösung Preußens entsprochen hätte, Berlin eine Landesverfassung geben³⁵¹⁾. Die SED bekämpfte auf das heftigste diese Pläne. Sie wollte die Stadtqualität erhalten wissen, ohne Berlin einem anderen Lande einzuverleiben³⁵²⁾. So lautete Artikel 1 ihres Entwurfs: "Die Stadt Berlin ist Hauptstadt der deutschen demokratischen Republik. Die Gesetze der Republik sind für die Stadt verbindlich. In dem durch diese Gesetze gegebenen Rahmen führt sie ihre Selbstverwaltung"³⁵³⁾. In ihrer Gegnerschaft zu einem Stadtstaat

347) Nach der sogenannten Dachtheorie befinden sich nach 1945 die verschiedenen deutschen Gebiete, so auch Berlin oder die beiden Teile Berlins, als Teilordnungen unter dem rechtlichen Dach des fortbestehenden Deutschen Reiches, also eines vorhandenen deutschen Gesamtstaates (siehe v.Mangoldt-Klein (76), "Grundgesetz", S. 35). Unter einem derartigen Dach kann Berlin als Stadt stehen, ohne - wegen fehlender Zugehörigkeit zu einem Staat - selbst als staatliche Ordnung angesehen werden zu müssen.

348) Siehe unten S. 95.

349) So auch Landsberg/Goetz (64), "Verfassung", S. 45.

350) Vgl. Schulz (108), "Berlin", S. 159; Landsberg/Goetz (64), "Verfassung", S. 43 f.

351) Vgl. Landsberg/Goetz (64), "Verfassung", S. 43; Acker (2), "Berlin", S. 74.

352) Vgl. Acker (2), "Berlin", S. 74; Wolff (129), "Verfassung", S. 331.

verstieg sich die SED-Lehre zu unhaltbaren, ja törichten Ansichten. So äußerte Zuckermann, die Umwandlung Berlins in ein Land sei nur ein Ausdruck der von den Westmächten betriebenen Auflösung Deutschlands³⁵⁴). Acker schrieb, Berlin könne nicht Staat sein, da ein Staatsgebiet Städte, Dörfer, Land und Wald (!) umfasse, woran es Berlin eben fehle³⁵⁵). Auch habe es nicht die besondere politische oder wirtschaftliche Machtstellung, über die deutsche Staatstaaten, die alten reichsunmittelbaren Städte, als Grundlage verfügt hätten³⁵⁶). Berlin sei ferner "soziologisch" ausschließlich Stadt³⁵⁷). Ein häufiges Argument der SED hatte den Inhalt, die Umwandlung in ein Land würde Berlin in seiner Bedeutung als deutsche Hauptstadt herabsetzen³⁵⁸).

Am 22.4.1948 wurde eine Landesverfassung von der Stadtverordnetenversammlung gegen die SED-Stimmen beschlossen³⁵⁹). Sie trat für Gesamt-Berlin infolge des Zusammenbruchs der Viermächteverwaltung und der Spaltung der Stadt nicht mehr in Kraft³⁶⁰).

353) Siehe bei Wolff (129), "Verfassung", S. 331. Der Begriff "deutsche demokratische Republik" hat hier nichts mit der heutigen DDR gemein. Die SED meinte damals damit einen künftigen gesamtdeutschen Staat.

354) Zuckermann (130), "Berlin", S. 333.

355) Acker (2), "Berlin", S. 74.

356) Acker (2), "Berlin", S. 74.

357) Acker (2), "Berlin", S. 74.

358) vgl. Schulz (108), "Berlin", S. 161.

359) vgl. Schulz (108), "Berlin", S. 159.

360) vgl. Siegler (110), "Dokumentation", Bd. 1, S. 820.

Abschnitt C

Der Zusammenbruch der Viermächteverwaltung und die Spaltung der Stadt

I. Die Anfänge der Entwicklung

Die erste Nachkriegszeit zeigte bereits, daß eine wirkliche Einheit unter den Siegermächten aus Ost und West nur Illusion war. Soweit ein Zusammengehen der Partner sichtbar gewesen war, war dies unter der militärischen Notwendigkeit, nämlich Besiegung des Gegners, geschehen. Das Ende des Krieges zerriß dieses Band³⁶¹).

Die Meinungsverschiedenheiten zwischen den westlichen Mächten und der Sowjetunion traten vor allem auf dem exponiertesten Feld einer interalliierten Zusammenarbeit, in der Viermächteverwaltung Berlins, zeitig zutage. Die unterschiedlichen Absichten der vier Alliierten lähmten eine fruchtbare Tätigkeit der maßgebenden Stelle der Stadt, der Kommandantur. Da auch in dieser Behörde der Einstimmigkeitsgrundsatz galt³⁶²), konnte jeder der Partner mittels Veto eine ihm nicht genehme Entscheidung verhindern. Dies wog umso schwerer, als Art. 36 der "Vorläufigen Verfassung" alle bedeutsamen Maßnahmen von Magistrat und Stadtverordnetenversammlung der Genehmigung durch die Kommandantur unterwarf.

361) Siehe zu den machtpolitischen Fragen zwischen dem Westen und der Sowjetunion im Zusammenhang mit Berlin: Schulz (108), "Berlin", S. 178; Eschenburg (26), "Berlin", S. 141 ff.

362) Der Einstimmigkeitsgrundsatz war nicht in den Londoner Abkommen v. 12.9. und 14.11.1944 festgelegt worden, sondern wurde 1945 von den vier Kommandanten selbst beschlossen (vgl. Kommuniqué der 4. Sitzung der Alliierten Kommandantur v. 1.8.1945, in: Berlin (136), "Quellen",

Am 20.10.1946 hatten in ganz Berlin freie Wahlen stattgefunden. Das Ergebnis war für die sowjetische Macht enttäuschend. Die SED hatte noch nicht ein Fünftel der Stimmen bekommen³⁶³). Das Wahlergebnis machte jetzt personelle Veränderungen in der Berliner Verwaltung möglich. Umbesetzungen bedeuteten aber Eingriffe in die von den Sowjets und der "Gruppe Ulbricht" geschaffenen Verwaltungsmaschinerie, an deren wichtigen Hebeln kommunistische Kräfte saßen. Es lag auf der Hand, daß die Veränderungen, die nicht im Sinne der sowjetischen Besatzungsmacht waren, deren Widerstand zu spüren bekamen. Hierbei wurde der Widerstand häufig mit dem Einwand begründet, die vorgeschlagenen neuen Personen seien antisowjetisch, was im Fall von Sozialdemokraten aus kommunistischer Sicht leicht beweisbar erschien³⁶⁴).

Ein weiteres Hemmnis in der einheitlichen Verwaltung Berlins war die Praxis der Bezirkskommandanten des sowjetischen Sektors, sich auch hier personellen Veränderungen zu widersetzen oder Anordnungen des Magistrats als für ihren Bezirk nicht wirksam anzusehen³⁶⁵). Das bedeutete, daß ein sowjetischer Bezirkskommandant seinen Bereich aus der Gesamtheit der Berliner Verwaltung ausklammerte³⁶⁶). Ferner maßten sich die für die Ostzone im September 1945 geschaffenen "Zentralverwaltungen" Obergewalt hinsichtlich des Ostsektors an³⁶⁷). 1947 trennten die Sowjets, um ein letztes Beispiel zu nennen, die Lebensmittelversorgung des Ostsektors von den übrigen Teilen Berlins³⁶⁸).

1. Halbbd., S. 133; Paul (91), "Kampf", S. 51; Davison (19), "Blockade", S. 49).

363) Die SED erhielt 19,8% = 26 von 130 Sitzen (aus: Berlin (133), "Kampf", S. 558).

364) Ein Beispiel ist der bekannte Fall Ernst Reuter (siehe Schulz (108), "Berlin", S. 154 ff; Paul (91), "Kampf", S. 121 ff).

365) Schulz (108), "Berlin", S. 143 f.

366) Schulz (108), "Berlin", S. 143.

367) Schulz (108), "Berlin", S. 145.

368) Schulz (108), "Berlin", S. 145.

II. Das Ende der Einheit Berlins

Das Scheitern der Londoner Außenministerkonferenz der vier Mächte vom 25.11. - 15.12.1947 zeigte mit Deutlichkeit, daß ein gemeinsames Übereinkommen hinsichtlich Deutschlands unmöglich war³⁶⁹). Die drei westlichen Alliierten beschlossen, im Bereich ihrer Zonen einen neuen staatlichen Aufbau, der parallel mit wirtschaftlicher Stabilisierung verlaufen sollte, vorzunehmen.

Diese Politik der Westmächte nahm die Sowjetunion nunmehr zum Anlaß, die Viermächteorgane, also Kontrollrat und Berliner Kommandantur, zu verlassen und zu versuchen, ganz Berlin die die Hand zu bekommen. Am 30.3.1948 verließ der sowjetische Vertreter den Alliierten Kontrollrat und machte damit dieser Behörde für immer ein Ende³⁷⁰). Am 16.6.1948 tat der sowjetische Stadtkommandant in der Alliierten Kommandantur den entsprechenden Schritt³⁷¹).

Am 18.6.1948 verkündeten die Westalliierten die Währungsreform für ihre Besatzungszonen ohne Einschluß Berlins³⁷²). Die Sowjetunion antwortete hierauf mit einer eigenen neuen Währung für ihre Zone, bestimmte jedoch, daß auch ganz Berlin in ihre Regelung einbezogen werde³⁷³). Die Westalliierten erklärten sofort diese sowjetische Anordnung, soweit sie die Westsektoren betraf, für nicht gültig³⁷⁴). Am 23.6.1948 unterbanden die Sowjets allen Personen- und Güterverkehr auf den Schienen und den Land- und Wasserstraßen

369) Dennewitz-Wernicke (20), "Grundgesetz", Einleitung S. 24.

370) Dennewitz-Wernicke (20), "Grundgesetz", Einleitung S.7.

371) Hillgruber (44), "Dokumente", S. 36.

372) Berlin (134), "Behauptung", S. 43.

373) Berlin (134), "Behauptung", S. 45.

374) Paul (91), "Kampf", S. 167

von den Westzonen nach Berlin. Die Westsektoren waren damit zu Lande und zu Wasser vom Westen abgeschnitten. Am 24.6.1948 verboten die Sowjets alle Lieferungen aus der Ostzone nach West-Berlin. Gleichzeitig wurde auch die elektrische Versorgung der Westsektoren eingestellt³⁷⁵). Die Berliner Blockade begann.

Die Sowjets betrieben nunmehr auch die Abspaltung des Ostsektors. Der demokratisch gewählte Magistrat, der im Stadthaus im Ostsektor amtierte, wurde Ziel wütender Angriffe. Am 23.8.1948 kam es zu ersten kommunistischen Demonstrationen vor dem Amtssitz des Magistrats. Die Polizei des SED-Polizeipräsidenten Markgraf blieb untätig³⁷⁶). Etwa gleichzeitig forderten "Neues Deutschland" und "Tägliche Rundschau" Rücktritt des Magistrats und "radikale Veränderung der gesamten politischen Verhältnisse in den westlichen Sektoren"³⁷⁷). Am 24.8.1948 erklärte der sowjetische Stadtkommandant in einem Schreiben an den amtierenden Oberbürgermeister alle von der sowjetischen Kommandantur nicht bestätigten Verordnungen und Verfügungen von Magistrat und Stadtverordnetenversammlung für ungültig³⁷⁸). Am 26.8.1948 verschafften sich kommunistische Demonstranten gewaltsam Zugang ins Stadthaus und besetzten den Plenarsaal. Die Sitzung der Stadtverordnetenversammlung konnte nicht stattfinden³⁷⁹). Einen Tag später kam es erneut zu Tumulten im Stadthaus, wobei Demonstranten unter sowjetischem Schutz wiederum den Plenarsaal besetzten und dort eine "Versammlung der Arbeiterklasse" abhielten³⁸⁰). Am 3.9.1948 bildete Ulbricht den "Demokratischen Block von Berlin", bestehend aus Kommunisten und Mitläufern. Dieser Block sprach von

375) Vgl. Schulz (108), "Berlin", S. 192.

376) Siehe Berlin (134), "Behauptung", S. 515, 572 ff, 576.

377) Siehe Berlin (134), "Behauptung", S. 599, 601.

378) Siehe Berlin (134), "Behauptung", S. 610.

379) Siehe Berlin (134), "Behauptung", S. 612.

380) Siehe Berlin (134), "Behauptung", S. 614.

"Volksnotstand" in Berlin³⁸¹). Am 6.9.1948 wurden im Stadthaus Abgeordnete und Magistratsangestellte tötlich angegriffen und von kommunistischer Polizei verhaftet³⁸²). Die Stadtverordnetenversammlung beschloß hierauf, Sitzungen im Ostsektor nicht mehr einzuberufen³⁸³).

Am 30.11.1948 rief der 2. stellvertretende Stadtverordnetenvorsteher der gewählten Stadtverordnetenversammlung, Geschke (SED), eine "außerordentliche Stadtverordnetenversammlung", bestehend aus 1616 Teilnehmern, zusammen³⁸⁴). Die Versammlung erklärte einstimmig den Magistrat wegen "Mißachtung elementarster Lebensinteressen Berlins und seiner Bevölkerung und ständiger Verletzung der Verfassung" für abgesetzt und beschloß, einen "provisorischen demokratischen Magistrat" zu bilden. Ebenfalls einstimmig wurde hierauf der SED-Funktionär Friedrich Ebert zum Oberbürgermeister gewählt und zugleich ein neuer Stadtrat bestimmt³⁸⁵). Der sowjetische Stadtkommandant erkannte in einem Schreiben an Ebert vom 2.12.1948 "den demokratischen Magistrat als das einzig rechtmäßige Stadtverwaltungsorgan" an³⁸⁶). Die westlichen Kommandanten erklärten danach sofort, nur den gewählten Magistrat anerkennen zu wollen³⁸⁷). Seither stehen West- und Ost-Berlin unter verschiedener Verwaltung.

III. Die Entwicklung in West-Berlin

Die verfassungsrechtliche Entwicklung der drei Westsektoren fand ihren Abschluß in der "Verfassung von Berlin"

381) Siehe Berlin (134), "Behauptung", S. 625.

382) Siehe Berlin (134), "Behauptung", S. 626.

383) Siehe Berlin (134), "Behauptung", S. 629.

384) Es waren willkürlich ausgesuchte Personen (vgl. Mampel (74), "Sowjetsektor", S. 69; Berlin (136), "Quellen", 2. Halbbd., S. 1686 f).

385) Siehe Berlin (134), "Behauptung", S. 714.

386) Siehe Hillgruber (44), "Dokumente", S. 715.

vom 1.9.1950. Diese beruhte auf dem Verfassungsentwurf vom 22.4.1948, der mit Ergänzungen und Änderungen am 29.8.1950 von der Alliierten Kommandantur³⁸⁸⁾ genehmigt wurde und drei Tage später in Kraft trat³⁸⁹⁾. Nach Artikel 1 seiner Verfassung ist Berlin ein deutsches Land und zugleich eine Stadt³⁹⁰⁾. Es hat damit den typischen Stadtstaatscharakter. Die gesetzgebende Gewalt steht allein der Volksvertretung (Abgeordnetenhaus) und durch Volksentscheid dem Volke direkt zu. Die vollziehende Gewalt hat die Regierung, und zwar ein Senat (Art. 3 Abs. 1 S. 1 und 2).

Nach Art. 3 Abs. 2 nehmen Regierung und Volksvertretung zugleich die Aufgaben der S t a d t Berlin wahr. Die Bezirke sind Untergliederungen im Verwaltungsaufbau zur Ausübung dezentralisierter Verwaltung³⁹¹⁾.

IV. Die Frage der Fortdauer des Viermächtestatus Berlins im Zusammenhang mit der Note der Sow- jetunion an die drei Westmächte vom 27.11.1958 -----

Der Zusammenbruch der Viermächteverwaltung und die Spaltung der Stadt veranlaßten zunächst keine der Mächte, den for-

387) Siehe Berlin (134), "Behauptung", S. 715.

388) Anders als beim Kontrollrat bedeutete der Auszug der Sowjetvertreter nicht das Ende der Alliierten Kommandantur. Sie nahm Ende 1948 ohne die Sowjets ihre Tätigkeit wieder auf. Ihr Machtbereich erstreckte sich freilich jetzt nur auf West-Berlin.

389) Vgl. Maunz (81), "Staatsrecht", S. 396.

390) Siehe Fußlein (34), "Verfassungen", hier: Verfassung von Berlin, S. 163 ff.

391) So Breitfeld (14), "Berliner Bezirke", S. 133; Maunz (81), "Staatsrecht", S. 398; vgl. hierzu vor allem auch Landsberg/Goetz (64), "Verfassung", S. 129, 170. Das Prinzip einer zugleich bestehenden dekonzentrierten Verwaltungsgliederung wie nach der Verfassung v. 27.4.1920 (siehe oben S. 70) ist nicht mehr vorhanden. Eine der des § 25 Abs. 1 entsprechende Bestimmung fehlt in der neuen Verfassung.

mellen Viermächtestatus Berlins in Frage zu stellen. Im Herbst 1958 änderte die Sowjetunion ihre Haltung³⁹²⁾.

Am 27.11.1958 richtete die UdSSR an die drei Westmächte eine Note³⁹³⁾, in der sie die Rechte der USA, Englands und Frankreichs in Berlin für entfallen erklärte. Die Sowjetunion trug hierzu vor, die Londoner Abkommen hätten in unlösbarer Verbindung mit den übrigen Vereinbarungen der vier Mächte, besonders aber mit dem Potsdamer Abkommen gestanden. Dieses gerade habe die Pflicht seiner Partner enthalten, Nazismus und Militarismus in Deutschland auszurotten, die deutsche Einheit in wirtschaftlicher und politischer Hinsicht zu wahren und für Reparationsleistung an die UdSSR auch aus den Westzonen Sorge zu tragen. Hieran hätten sich die westlichen Mächte in keiner Weise gehalten. Sie hätten in ihren Besatzungsgebieten Nazismus und Militarismus nicht nur nicht restlos beseitigt, sondern auch das Wiedererstehen dieser Kräfte erlaubt und begünstigt. Die separate Währungsumstellung habe die wirtschaftliche Einheit in Deutschland zerstört. Die Bildung der Bundesrepublik habe die staatliche Einheit in Frage gestellt. Der Sowjetunion seien Wiedergutmachungsleistungen aus den Westzonen verwehrt wor-

392) In der Note v. 27.11.1958 erklärte die Sowjetregierung ausdrücklich, sie habe den Viermächtestatus Berlins "bis zum gegenwärtigen Zeitpunkt gewissenhaft beachtet".

393) Siehe die Note bei Hillgruber (44), "Dokumente", S. 134 und folgende Erläuterungen und Ergänzungen des sowjetischen Vorbringens durch: Ansprache Chruschtschows am 10.11.1958 (bei Hillgruber (44), "Dokumente", S. 129); TASS-Erklärung v. 11.12.1958 (bei Siegler (110), "Dokumentation", Bd. 2, S. 40 f); Rede Ulbrichts am 27.10.1958 (SBZ-Archiv 1958, S. 329); Ulbricht-Interview mit der "Daily Mail" am 24.11.1958 (SBZ-Archiv 1958, S. 373); Grotewohl in "Neues Deutschland" v. 29.11.1958 (SBZ-Archiv 1958, S. 374); Lindner (70), "Besetzung", S. 231 ff; Kröger (59), "Berliner Frage", S. 14 ff.

den. Schließlich habe man eine neue revanchistische deutsche Armee aufgestellt. Die Westmächte hätten mithin größtenteils ihren vertraglichen Pflichten zuwider gehandelt und hierdurch sich selbst jeder Rechtsgrundlage ihres Aufenthalts in Berlin beraubt. Niemand könne sich auf vertragliche Rechte berufen, wenn er selbst die von allen Vertragspartnern vorausgesetzten Grundlagen der entsprechenden Vereinbarung zerstöre und alle mit den in Anspruch genommenen Rechten unlösbar verbundenen Pflichten verletze. Die Sowjetunion erklärte nach allem in ihrer Note, sie betrachte die Abkommen vom 12.9.1944 und 14.11.1944 als nicht mehr in Kraft befindlich. Sie schlug vor, die Westsektoren Berlins in eine "selbständige politische Einheit", eine Freie Stadt, umzuwandeln und die westlichen Truppen aus der Stadt abzuziehen.

Der Vortrag in der sowjetischen Note erfuhr im völkerrechtlichen Schrifttum der DDR Unterstützung und auch Ergänzung. Lindner schrieb, die "Beteiligung" der drei Westmächte an der Besetzung Berlins sei in der beabsichtigten staatlichen Einheit Deutschlands begründet gewesen. Offenbar hätten Kontrollrat und die künftige deutsche Zentralregierung nicht Sitz in einer Stadt nehmen sollen, die nur einer Siegermacht unterstand. Berlin als die vorgesehene Hauptstadt habe daher den Status einer gemeinsam besetzten und verwalteten Stadt erhalten. Da die politische Einheit in Deutschland nicht wiederhergestellt worden sei, vielmehr zwei deutsche Staaten entstanden seien, sei auch aus dem Grunde ein westliches Recht in Berlin entfallen. Es sei wegen der deutschen Spaltung gegenstandslos geworden³⁹⁴). Lindner ist ferner der Ansicht, die Kontrolle und Besetzung Deutschlands bei Ende des Krieges seien zeitlich begrenzt gewesen. Die Abkommen hierüber hätten nur während der ersten Jahre nach Waffenstillstand in Kraft sein sollen.

394) Lindner (70), "Besetzung", S. 235.

Auch danach unterlägen die Abkommen über den Status Berlins nunmehr der Auflösung³⁹⁵).

Die Westmächte widersprachen dem sowjetischen Vorschlag. Sie erklärten, sie nähmen "die einseitige Kündigung" der Abkommen nicht hin³⁹⁶). Sie weigerten sich insbesondere, ihre Truppen aus West-Berlin abzuziehen. Das Vertragswerk der Londoner Abkommen sei weiter vollwirksam und binde die Partner³⁹⁷). Es sei in Geltung, solange es nicht durch ein anderes Übereinkommen, das in freier Verhandlung getroffen werden müßte, ersetzt werde³⁹⁸). Mithin bestעה der Status einer Viermächteverwaltung Berlins fort³⁹⁹). Sie, die drei Mächte, seien nicht dazu bereit, die Sowjetunion aus ihren Vertragsverpflichtungen zu entlassen⁴⁰⁰).

Nach alledem ist die Frage zu stellen, ob die Londoner Abkommen weiter in Geltung sind und damit der hierin begründete Status Berlins ebenso fort dauert.

Bei den Übereinkommen vom 12.9.1944 und 14.11.1944 handelt es sich um völkerrechtliche Verträge⁴⁰¹). Hierüber waren und sind sich alle vier Signatarstaaten einig⁴⁰²). Nach der Grundnorm "pacta sunt servanda" haben völkerrechtliche Verträge verbindliche Kraft⁴⁰³). Sie können indessen aus Gründen beendet werden, die man folgendermaßen zu kennzeichnen vermag:

395) Linder (70), "Besetzung", S. 238.

396) Vgl. die Noten der USA, Großbritanniens und Frankreichs v. 31.12.1958 (bei Siegler (110), "Dokumentation", Bd. 2, S. 74 ff).

397) So die vorgenannte USA-Note.

398) So die vorgenannte USA-Note.

399) So Kennedy in einer Rede v. 25.7.1961 (bei Siegler (110), "Dokumentation", Bd. 2, S. 632).

400) So die vorgenannte USA-Note.

401) Vgl. Schüle (106), "Berlin", S. 128.

402) Vgl. die sowjetische Note v. 27.11.1958 und die Noten der drei Westmächte v. 31.12.1958.

403) Vgl. Dahm (18), "Völkerrecht", Bd. 3, S. 106.

- 1) durch Beendigung kraft konkreter Einigung der Vertragsparteien,
- 2) durch Kündigung, falls dies in dem zu beendigenden Vertrag ausdrücklich vorgesehen ist,
- 3) durch Rücktritt vom Vertrag wegen Vertragsverletzung durch den oder die anderen Vertragspartner,
- 4) durch Rücktritt vom Vertrag wegen wesentlich veränderter Umstände (clausula rebus sic stantibus),
- 5) durch Beendigung kraft auflösender Bedingung oder Zeitablaufs⁴⁰⁴).

Der erste Beendigungsgrund ist gegenstandslos. Der zweite, die Möglichkeit einer Kündigung, ist nicht gegeben, da in den Londoner Protokollen keine Bestimmungen über die Aufhebung der Vereinbarungen enthalten sind⁴⁰⁵). Die Sowjetregierung will von einem Kündigungsrecht auch nicht Gebrauch machen. Sie möchte vielmehr, und zwar in erster Linie, wegen Vertragsverletzung durch die anderen Partner von den Verträgen loskommen. Hierzu wird die Verletzung des Potsdamer Abkommens behauptet.

Bei diesem sowjetischen Vortrag fällt auf, daß die Sowjetregierung die Möglichkeit eines Rücktritts nicht in der Verletzung der Londoner Abkommen, von denen sie sich zu lösen beabsichtigt, sucht, sondern ihr Loslösungsbestreben auf die Verletzung des Potsdamer Abkommens stützt⁴⁰⁶). Es muß sich also die Frage stellen, ob die Londoner Abkommen, wie ja die Sowjetregierung in ihrer Note auch vorträgt, in unlösbarer Verbindung mit der Potsdamer

404) Vgl. Verdross (125), "Völkerrecht", S. 138; Dahm (18), "Völkerrecht", Bd. 3, S. 133; Hacker (38), "Berlin", S. 124.

405) Vgl. auch Hacker (38), "Berlin", S. 124.

406) Siehe auch die Rede Chruschtschows am 10.10.1958 (in Taschenbuch" (137), S. 223 f.)

Abmachung stehen, oder ob hier verschiedene Abkommen vorliegen, von denen das eine ohne das andere durchaus gedacht werden kann. Bestünden zwei selbständige Vereinbarungen, so könnte die Sowjetunion niemals das Recht zum Rücktritt von einem Verträge aus einer Verletzung einer ganz anderen Abmachung herleiten⁴⁰⁷).

Zweifellos stehen alle Abmachungen, Deklarationen und Feststellungen der siegreichen Mächte in einem Zusammenhang. Diese Verbindung ergibt sich aus der Kriegskoalition jener Staaten und deren Maßnahmen hinsichtlich Behandlung des niedergeworfenen Gegners. Gleichwohl sind die Übereinkommen nicht als e i n Vertragswerk zu sehen. Dies folgt aus der Verschiedenheit ihres Gegenstandes, ihrer Urheberschaft und ihrer Form. Die einen sind beispielsweise technische Regeln über Besatzungszonen, Kontrollmechanismen und ähnliche Fragen. Andere Abkommen wiederum stellen moralisch-politische Postulate auf. Die Abmachungen gingen von mancherlei amtlichen Stellen der Signatarstaaten aus. Ihre Veröffentlichung erfolgte durch Kommunikés oder Erklärung. Zuweilen verblieb man bei internen Absprachen, und der Inhalt der Abkommen wurde erheblich später durch die Presse oder im Amtsblatt des Kontrollrats bekanntgemacht.

Diese Unterschiede werden gerade bei den Abkommen von London und Potsdam sehr deutlich. Die Londoner Abmachungen vom 12.9. und 14.11.1944 haben typisch technisch-juristischen Inhalt. Sie tragen ausschließlich organisierende Züge und halten sich von jeder Proklamation fern. Ihre Absichten gehen dahin, die Organisationsform des von vier Mächten völlig besetzten und verwalteten Deutschlands zu schaffen. Das Potsdamer Abkommen dagegen ist, wie Mosler richtig

407) Vgl. hierzu auch Schüle (106), "Berlin", S. 136; Memorandum des US-State Department v. 20.12.1958 (bei Siegler (110), "Dokumentation", Bd. 2, S. 56); Verdross (125), "Völkerrecht", S. 140.

hervorhebt, gar kein in sich geschlossener Vertrag⁴⁰⁸), sondern eine ungenaue Bezeichnung für die Gesamtheit der Ergebnisse der Konferenz im Schloß Cecilienhof bei Potsdam. Es ist der Versuch einer Festlegung der weiteren Politik der Verbündeten und hat damit mehr allgemeine Substanz. Es regelt ferner nicht nur die deutschen Probleme, sondern befaßt sich auch noch mit anderen wichtigen Fragen⁴⁰⁹). Auf die Abkommen von London nimmt es mit keinem Worte Bezug. In seiner neuen politischen Zielsetzung war es schon eher Modifizierung und Korrektur der Grundsätze von Jalta und Teheran⁴¹⁰).

Bei dieser Verschiedenheit kann vertragsrechtlich nicht von unlösbarer Verbindung zweier Vertragsnormen e i n e s Vertragswerkes die Rede sein. Die Vereinbarungen von London und Potsdam sind vielmehr selbständige Einheiten⁴¹¹), bei denen die eine ohne die andere denkbar erscheint. Die Auflösung des einen Vertrages kann aber eben nicht unter Berufung auf die Verletzung eines von anderen Dingen handelnden weiteren Abkommens begründet werden.

Auch im Falle unlösbarer Verbindung der Abkommen von London und Potsdam bliebe die Sowjetunion ohne Erfolg. Wie sie vorträgt, möchte sie die Potsdamer Vereinbarung weiterbestehen lassen und sich nur vom "Londoner Teil" des Vertragswerkes lossagen⁴¹²). Dies ist an sich nicht unzulässig. Man wird einer Partei nicht die Berechtigung absprechen können, sich von nur einer Vertragsklausel lösen zu dürfen, wenn diese

408) Mosler (87), "Potsdamer Abkommen", Sp. 431, 434.

409) So mit Österreich, Polen, Problemen der UNO u.a.

410) Die Siegermächte beschlossen nunmehr, die deutsche Einheit bestehen zu lassen, was im Gegensatz zu früheren Plänen stand (vgl. Anmerkung 283).

411) Vgl. auch Schüle (106), "Berlin", S. 136 und das vorgenannte USA-Memorandum.

412) Siehe des näheren die sowjetische Note v. 27.11.1958.

Klausel anfechtbar geworden ist und das übrige Vertragswerk auch ohne die fortgefallene Klausel weiterbestehen kann⁴¹³). Dieses Recht der Partei zur Lossagung von einer Vertragsnorm bei Weiterbestehen der übrigen Abmachung ist aber in Anwendung rechtlicher Logik nur dann zuzugestehen, wenn die Vertragsverletzung in dem Teil des Vertrages, dessen Auflösung gewollt wird, zu finden sein soll. Der Vertragspartner kann nicht aus irgendeiner verletzten Stelle des Vertragswerks die Berechtigung holen, sich von einer anderen Stelle, die nicht verletzt worden ist, loszulösen und diese zum Wegfall zu bringen. Einen solchen rechtlich unhaltbaren Standpunkt nimmt indessen die Sowjetunion ein. Sie begründet ihr Recht zum Rücktritt von einem Vertragsteil mit einer Verletzung eines anderen Teils, an dem sie weiter festhalten will.

Es ist ferner zu prüfen, ob sich die Sowjetunion rechtswirksam unter Berufung auf die *clausula rebus sic stantibus* von den Londoner Abkommen losgesagt hat.

Das umstrittene⁴¹⁴) Institut der *clausula rebus sic stantibus* gibt einer Partei die Berechtigung, sich unter bestimmten Umständen von dem Vertrage einseitig zu lösen, wenn sich nach Vertragsschluß die Verhältnisse so grundlegend ändern, daß das Festhalten am Abkommen sinnlos und fragwürdig erscheint⁴¹⁵). Eine Auflösung des Vertrages unter diesem Gesichtspunkt kommt nur in eng gezogenen Grenzen in Frage. Dahm hat anhand der internationalen Rechtsüberzeugung und Praxis folgendes als Voraussetzung aufgezählt:

- 1) nur schwerwiegende Veränderungen der tatsächlichen Verhältnisse des Lebens kommen hier in Betracht,

413) Vgl. Dahm (18), "Völkerrecht", Bd. 3, S. 161.

414) Vgl. Dahm (18), "Völkerrecht", Bd. 3, S. 143.

415) Vgl. Dahm (18), "Völkerrecht", Bd. 3, S. 143;
Verdroß (125), "Völkerrecht", S. 142.

- 2) der Vertrag kann als Sinn- und Zweckgefüge keinen Bestand mehr haben,
- 3) Die Veränderung der Verhältnisse darf von der Partei, die sich darauf beruft, nicht auf eine Weise herbeigeführt worden sein, die sie verantwortlich macht,
- 4) auch wenn die vorgenannten Voraussetzungen vorliegen, hört der Vertrag nicht automatisch auf zu bestehen. Er kann im Zweifel nicht einmal aufgelöst werden, sondern muß in erster Linie den veränderten Verhältnissen angepaßt werden. Die Anpassung muß sich im Einklang mit dem Willen der Parteien unter Berücksichtigung der von ihnen anerkannten Wertgrundlagen und ihrer Interessen vollziehen,
- 5) der sich auf die Klausel berufende Teil kann zunächst nur die Aufnahme von Verhandlungen darüber verlangen. Er hat kein Recht zu einseitiger Abänderung oder Kündigung, sondern nur ein Recht auf Konsultation. Führt diese zu keinem Ergebnis, so muß der die Klausel geltend machende Teil sich der Entscheidung internationaler Gerichte unterwerfen, wenn die Gegenpartei das verlangt⁴¹⁶⁾.

Nach diesen Grundsätzen über die *clausula* hat sich die Sowjetunion n i c h t in rechtlich beachtlicher Weise von den Abkommen losgesagt. Es kann dahingestellt bleiben, ob eine materielle Berechtigung für ihren Vorstoß gegeben ist. Ihre Regierung hat jedenfalls nicht den für eine Vertragsauflösung international als notwendig angesehenen Weg beschritten. Sie hat nicht den Versuch unternommen, in Verhandlungen mit der anderen Seite eine beide Teile befriedigende Neuregelung auszumachen, sondern hat unter Verneinung der Rechte des Partners ultimativ und keinen Widerspruch duldend den Vertrag aufgekündigt⁴¹⁷⁾. Mit der

416) Dahm (18), "Völkerrecht", Bd. 3, S. 142 ff.

417) Es heißt in der an die USA gerichteten sowjetischen

ultimativen Forderung einer völlig andersartigen Regelung des Status Berlins und der Deutschlandpolitik überhaupt hat sich die Sowjetunion die Möglichkeit für eine erfolgreiche Aufhebung oder Veränderung der fraglichen Abkommen unter dem Gesichtspunkt der *clausula rebus sic stantibus* bis heute versperrt. Denn das scheinbare Verhandlungsangebot betraf nicht mehr die bestehenden Verträge. Die Erklärung der Sowjetunion, sie betrachte die Vereinbarungen vom 12.9. und 14.11.1944 als nicht mehr in Kraft befindlich, ist also auch im Sinne der *clausula* für eine Auflösung dieser Verträge nicht relevant.

Es fragt sich weiter, ob die Londoner Abkommen infolge Wegfalls einer Bedingung oder durch Zeitablauf hinfällig sind.

Lindner steht auf dem Standpunkt, der Viermächtestatus Berlins sei lediglich unter der Voraussetzung festgesetzt worden, daß die Stadt Hauptstadt eines gesamtdeutschen Staates und Sitz zentraler Behörden (Kontrollrat, eine spätere deutsche Zentralregierung) bleibe. Mit dem Zerfall des Kontrollrats und der Aufspaltung Deutschlands in zwei deutsche Staaten sei diese Voraussetzung nicht mehr gegeben.

Note vom 27.11.1958:

"Zugleich ist die Sowjetregierung bereit, mit den Regierungen der Vereinigten Staaten von Amerika und anderer interessierter Staaten Verhandlungen darüber aufzunehmen, West-Berlin den Status einer entmilitarisierten Freistadt zu gewähren. Sollte dieser Vorschlag für die USA-Regierung nicht annehmbar sein, so bleibt kein Gegenstand für Verhandlungen zwischen den ehemaligen Besatzungsmächten in der Berliner Frage übrig . . .

Wird die erwähnte Frist (d.h. 6 Monate) jedoch nicht dazu ausgenutzt, zu einer entsprechenden Einigung (d.h. einem Abkommen über die Umwandlung Berlins in eine entmilitarisierte, Freie Stadt) zu gelangen, so wird die Sowjetunion durch Übereinkommen mit der DDR die geplanten Maßnahmen durchführen."

Die Abkommen lassen eine solche Bedingung im Wortlaut vermissen. Sie kann aber auch nicht "unausgesprochen" vereinbart worden sein. Als die Abkommen von London getroffen wurden, war nämlich zwischen den Mächten die Einheit Deutschlands keineswegs eine beschlossene Sache, vielmehr trugen sich damals die Alliierten immer noch mit der Absicht, Deutschland bei Kriegsende zu zerstückeln⁴¹⁸). Allein schon diese Tatsache erlaubt den Schluß, daß der Viermächtestatus Berlins nicht von der Wahrung der deutschen staatlichen Einheit abhängig gemacht werden sollte. Allenfalls hing die Viermächteverwaltung der Stadt mit Berlin als dem Sitz des Kontrollrats zusammen. Es ist aber kaum anzunehmen, daß die westlichen Mächte bei Vertragsschließung stillschweigend die Pflicht akzeptierten, bei Nichtfunktionsieren oder Zerfall des Kontrollrats ihre Berlin-Rechte aufzugeben.

Lindner ist schließlich der Ansicht, die Londoner Abkommen hätten nur in den ersten Jahren nach Kriegsende Wirksamkeit haben sollen. Auch ein solcher Vertragspassus ist in den Abkommen nicht enthalten. In den Erklärungen der vier Mächte vom 5.6.1945, die den Inhalt der Londoner Abkommen nochmals bestätigen, heißt es vielmehr, die Regelung (d.h. Kontrollapparat und Besetzung in Deutschland) gelte für die der Kapitulation folgende Besatzungszeit, innerhalb welcher Deutschland die sich aus der Kapitulation ergebenden grundlegenden Forderungen erfülle. Eine Regelung für die darauffolgende Zeit werde Gegenstand einer Sondervereinbarung sein⁴¹⁹). Diese Bestimmung gibt zu erkennen, daß die Alliierten die Besetzung und die Kontrolle in Deutschland auf einen unbestimmten Zeitraum beschlossen und für die

418) So selbst noch in Jalta 1945 (siehe dazu Anm. 283). und die dort angegebenen Quellen).

419) Die Erklärung der vier Mächte v. 5.6.1945 ist bei Siegler (110) "Dokumentation", Bd. 1, S. 31 f. abgedruckt.

Beendigung dieses Zustandes eine gemeinsame neue Vereinbarung vorsahen.

Der sowjetische Schritt vom 27.11.1958 hat nach alledem den Viermächtestatus Berlins in rechtlich beachtlicher Weise nicht anzutasten vermocht. Da ein weiteres, rechtsbedeutsames Vorgehen ausblieb, dauert der Status de jure bis heute fort.

V. Die Einbeziehung Berlins in das Bundesgebiet

Eine Untersuchung der Rechtslage Berlins kann nicht vollständig sein, wenn die umstrittene Einbeziehung der Stadt in die Bundesrepublik Deutschland unerwähnt bleibt. Sie soll daher an dieser Stelle erörtert werden.

Nach dem Entschluß der drei Westmächte, eine staatliche Neuordnung in den drei Westzonen zu schaffen, ermächtigten die Militärgouverneure in dem bekannten Dokument Nr. I die Ministerpräsidenten der Länder der Westzonen, eine verfassungsgebende Versammlung einzuberufen⁴²⁰). Hierbei beschränkten sie die Ermächtigung des deutschen Verfassungsgebers zur Staatsbildung in unmißverständlicher Weise auf das Gebiet der drei Westzonen⁴²¹). Sie gestatteten nicht, Berlin in das neue Staatsgebilde einzubeziehen.

Das vom Parlamentarischen Rat beschlossene Grundgesetz, das den drei Militärgouverneuren zur Genehmigung vorgelegt wurde, bezog Groß-Berlin in die Verfassung und damit in das

420) Siehe bei Dennewitz-Wernicke (20), "Grundgesetz", Einleitung S. 40.

421) Siehe Dokument Nr. I bei Dennewitz-Wernicke (20), "Grundgesetz", Einleitung S. 40.

Bundesgebiet ein⁴²²). Der Parlamentarische Rat überschritt hierdurch die im Dokument Nr. I genannte Ermächtigung, nur in den Westzonen Deutschlands den neuen Staat einzurichten. Im Einklang mit dem Bonner Grundgesetz erklärte auch der Entwurf der Berliner Verfassung in Art. 1 Abs. 2 und 3: "Berlin ist ein Land der Bundesrepublik Deutschland. Grundgesetz und Gesetze der Bundesrepublik Deutschland sind für Berlin bindend"⁴²³).

Die drei westlichen Mächte waren und sind mit der Einbeziehung Berlins in die Bundesrepublik offensichtlich nicht einverstanden. Am 10.2.1949 erklärte das französische Außenministerium in einem Communiqué, man habe die Einbeziehung der Stadt in den geplanten westdeutschen Staat nicht versprochen. Frankreich werde ihr auch auf keinen Fall zustimmen⁴²⁴). In einem Schreiben vom 2.3.1949 teilten die Militärgouverneure mit, daß die in Art. 22 (jetzt Art. 23) vorgesehene vollständige Einbeziehung Berlins in die künftige Bundesrepublik mit Rücksicht auf die gegenwärtige Lage suspendiert werden müsse⁴²⁵). Am 22.4.1949 teilten sie dem Parlamentarischen Rat einen Beschluß ihrer Außenminister in folgender Weise mit: "The foreign Ministers are not able to agree at this time that Berlin should be included as a Land in the initial organization of the German Federal Republic"⁴²⁶). Am 12.5.1949 genehmigten die Militärgouverneure das Grundgesetz. Hierbei erklärten sie: "Ein dritter Vorbehalt betrifft die Beteiligung Groß-Berlins am Bund. Wir interpretieren den Inhalt der Artikel 23 und 144 (2) des Grundgesetzes dahin, daß er die Annahme unseres früheren Ersuchens darstellt, demzufolge Berlin keine stimmberechtigte Vertretung im Bundestag oder Bundesrat erhalten und auch

422) Vgl. Art. 23 S. 1: "Das Grundgesetz gilt ... im Gebiete der Länder Baden, Bayern, Bremen, Groß-Berlin usw."

423) Fußlein (34), "Verfassungen", S. 163.

424) In: Berlin (135), "Ringen", S. 121.

425) In: Berlin (135), "Ringen", S. 142.

426) Zitiert bei Draht (21), "Berlin und Bonn", S. 387.

nicht durch den Bund regiert werden wird, daß es jedoch eine beschränkte Anzahl von Vertretern zur Teilnahme an den Sitzungen dieser gesetzgebenden Körperschaften benennen darf"⁴²⁷). Auch die drei Berliner Stadtkommandanten gaben am 14.5.1949 eine Erklärung ab, worin festgestellt wurde, daß die Militärgouverneure die Einbeziehung Berlins in den Bund nicht erlaubt hätten⁴²⁸). Am 3.9.1949 erklärte der spätere französische Hochkommissar André François-Poncet, man lehne die Einbeziehung Berlins als zwölftes Land in die Bundesrepublik ab, um die Spaltung Deutschlands nicht zu sanktionieren und als dauernd anzuerkennen⁴²⁹). Ferner machte die Berliner Alliierte Kommandantur in ihrer Anordnung zu der Verfassung der Stadt vom 29.8.1950 folgende Vorbehalte: "Die Absätze 2 und 3 des Art. 1 werden zurückgestellt"⁴³⁰). Art. 87 wird dahin aufgefaßt, daß während der Übergangsperiode Berlin keine der Eigenschaften eines zwölften Landes besitzen wird."⁴³¹). General Clay, vom 6.1.1947

427) Zitiert bei Dennewitz-Wernicke (20), "Grundgesetz", Einleitung S. 130.

428) Bei Siegler (110), "Dokumentation", Bd. 1, S. 859.

429) In: Berlin (135), "Ring", S. 396 f.

430) Art. 1 Abs. 2 u. 3 siehe oben S. 107.

431) Bei Siegler (110), "Dokumentation", Bd. 1, S. 870. Art. 87 lautet:

- "(1) Art. 1 Abs. 2 und 3 der Verfassung treten in Kraft, sobald die Anwendung des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland in Berlin keinen Beschränkungen unterliegt.
- (2) In der Übergangszeit kann das Abgeordnetenhaus durch Gesetz feststellen, daß ein Gesetz der Bundesrepublik Deutschland unverändert auch in Berlin Anwendung findet.
- (3) Soweit in der Übergangszeit die Anwendung des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland in Berlin keinen Beschränkungen (Abs. 1) unterliegt, sind die Bestimmungen des Grundgesetzes auch in Berlin geltendes Recht. Sie gehen den Bestimmungen der Verfassung vor. Das Abgeordnetenhaus kann im Einzelfall mit Zweidrittelmehrheit anders beschließen. Artikel 85 der Verfassung findet sinngemäß Anwendung.
- (4) In der Übergangszeit sollen die verfassungsmäßig bestellten Organe von Berlin die für das Verhältnis von Bund und Ländern maßgebenden Bestimmungen

bis 1.6.1949 amerikanischer Militärgouverneur, schrieb in einem Bericht, sie, die Militärgouverneure, könnten die Beteiligung Berlins nicht genehmigen, da in der Stadt eine Viermächteverwaltung bestehe⁴³²). Am 18.1.1952 gab die Alliierte Hochkommission im Zusammenhang mit dem sogenannten Dritten Überleitungsgesetz⁴³³) folgende Presseverlautbarung ab: "Im Zeitpunkt der Annahme des Grundgesetzes haben die Alliierten jene Klauseln, durch die Berlin in die Bundesrepublik einbezogen worden wäre, außer Kraft gesetzt, und ebenfalls entsprechende Klauseln in der Berliner Verfassung für nichtig erklärt"⁴³⁴). Diesen Rechtsstandpunkt gaben die USA, Großbritannien und Frankreich in den folgenden Jahren immer wieder zu erkennen⁴³⁵). Ihre Ansicht und Haltung sind bis heute unverändert geblieben.

Die Frage der Stellung Berlins zur Bundesrepublik ist im deutschen Schrifttum umstritten. Die heute wohl herrschende Meinung steht auf dem Standpunkt, Berlin komme Gliedstaatsqualität in der Bundesrepublik zu, es habe also eine de-jure-, nicht bloß eine de-facto-Mitgliedschaft im westdeutschen Staat. Die Mitgliedschaft sei nur von besonderer Art. Sie unterliege infolge des noch herrschenden besatzungsrechtlichen Status der Modifikation und Beschränkung⁴³⁶). Die andere Ansicht leugnet die juristische Zugehörigkeit des Landes Berlin zum Bund. Sie räumt nur ein enges Ver-

des Grundgesetzes soweit wie möglich als Richtlinien für die Gesetzgebung und Verwaltung beachten." (bei Fußlein (34), "Verfassungen", S. 180).

432) Clay (17), "Entscheidung", S. 455 f.

433) Es handelt sich um die Übernahme des Bundesgesetzes über die Einbeziehung Berlins in das Finanzsystem des Bundes v. 4.1.1952 (BGBl. I 1952, S. 1).

434) Bei Siegler (110), "Dokumentation", Bd. 1, S. 873.

435) Vgl. z.B. die Ansprache Kennedys am 25.7.1961 und die USA-Note v. 8.9.1961 an die Sowjetregierung (bei Siegler (110), "Dokumentation", Bd. 2, S. 632 und 735).

436) So Draht (21), "Berlin und Bonn", S. 385.

hältnis zwischen Berlin und Bonn ein⁴³⁷⁾.

Die Meinung, die eine juristische Mitgliedschaft annimmt, bedient sich folgender Argumentation. Das deutsche Volk habe sich - so Scheuer - dafür entschieden, das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland auf Berlin zu erstrecken. Hierzu seien die Deutschen kraft des Selbstbestimmungsrechts auch uneingeschränkt befugt gewesen. Das Recht der Selbstbestimmung verbiete ein Einwirken anderer hierauf⁴³⁸⁾. Als zweiter Grund wird ein Einverständnis der drei Mächte zu der fraglichen Entscheidung des Parlamentarischen Rats genannt. Diese Meinung vertreten insbesondere Drath, Kreutzer und Steuerwald. Sie stützen sich dabei auf das Genehmigungsschreiben der Militärgouverneure vom 12.5.1949 zum Grundgesetz. Hiernach habe das Schreiben die Mitgliedschaft Berlins im Bundesgebiet gar nicht ausgeschlossen, sondern lediglich angeordnet, daß die Stadt von den Bundesorganen nicht "regiert" werden dürfe, was aber nur die Bedeutung habe, daß Bundesrecht und Bundesbefehl in Berlin nicht unmittelbar zur Anwendung und Ausführung kämen; vielmehr erst durch eine auctoritatis interpositio des Gesetzgebers der Stadt Bedeutung erlangten⁴³⁹⁾. Drittens wird die Ansicht vertreten, daß sich Berlin selber zum Gliedstaat qualifiziert habe und qualifiziere, indem seine Organe kraft eigenen Willens Bundesrecht einführten⁴⁴⁰⁾.

437) Siehe die Übersicht über die Literatur bei v. Mangoldt-Klein (76), "Grundgesetz", Art. 23, Anm. III 1 e.

438) Scheuer (104), "Rechtslage", S. 70.

439) Vgl. Drath (21), "Berlin und Bonn", S. 385; Drath (22), "Berlin", S. 27 ff; Kreutzer (58), "Stellung", S. 225 ff; Kreutzer (57), "Bundesrecht in Berlin", S. 641 f; Steuerwald (118), "Berlin", S. 5 ff; Görg (37), "Berlin", S. 159; Scheuer (104), "Rechtslage", S. 70; v. Mangoldt-Klein (76), "Grundgesetz", Art. 23, Anm. III 1 e.

440) Vgl. Kreutzer (56), "Berlin im Bund", S. 147, 156.

Die andere Meinung glaubt wegen völkerrechtlicher Bedenken Berlin die juristische Zugehörigkeit zur Bundesrepublik Deutschland versagen zu müssen. Die Stadt stehe unter Viermächteverwaltung. Diese völkerrechtliche Bindung habe den Westmächten nicht gestattet, die staatliche Neukonstituierung im Westen mit einem Teilgebiet zu bedenken, das nicht zu einer ihrer Besatzungszonen gehört habe, sondern dem Gesamthandsregime aller vier Mächte unterworfen sei. Entsprechenderweise hätten sie auch im Dokument Nr. I die Ermächtigung des deutschen Verfassungsgebers zur Staatsbildung auf das Gebiet der drei Westzonen beschränkt. Der Parlamentarische Rat sei danach nur berechtigt gewesen, ein Grundgesetz für die elf westdeutschen Länder auszuarbeiten. Berlin gehöre mithin nicht zum Bundesgebiet⁴⁴¹).

Nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 21.5.1957⁴⁴²) ist Berlin ein Land der Bundesrepublik Deutschland. Das Grundgesetz gelte in und für Berlin, soweit nicht aus der Besatzungszeit stammende und noch heute aufrecht erhaltene Maßnahmen der drei Mächte seine Anwendung beschränkten. Die Gründe dieser Entscheidung lassen eine Anlehnung an die Gedanken von Drath erkennen⁴⁴³).

Der Auffassung von einer juristischen Mitgliedschaft kann nicht gefolgt werden. Die Westmächte haben, wie ausgeführt, den Einschluß Berlins in den Bund nicht erlaubt und sind bis heute bei ihrer Entscheidung geblieben. Sie haben seit Anbeginn der Entwicklung unmißverständlich erklärt, daß sie die neue Staatsbildung lediglich innerhalb der drei Westzonen zuließen, sie also die Einbeziehung Berlins unter-

441) Vgl. Schüle (106), "Berlin", S. 132 f; Dennewitz (20), "Grundgesetz", Art. 23, Erl. II 1; Riklin (99), "Berlin", S. 182; Peters (92) "Berlin", S. 603; Menzel (85), "Berlin", S. 13; Scheuner (105), "Entwicklung", S. 11; Kröger (61), "Berlin", S. 21.

442) BVerfGE 7, S. 1 ff.

443) Vgl. Drath a.a.O. (Anmerkung 439).

sagten. Die Meinung Draths⁴⁴⁴) hierzu vermag nicht zu überzeugen. Der Komplex aller Äußerungen der drei Mächte - vor, in und nach dem Genehmigungsschreiben vom 12.5.1949 - ergibt eine eindeutig erklärte Entscheidung und kann somit beim deutschen Erklärungsempfänger nicht die Vorstellung aufkommen lassen, als sei man mit einem eigenmächtigen Vorgehen der Deutschen einverstanden, oder die Westmächte hätten die Einbeziehung sogar selber "verfügt"⁴⁴⁵).

Überdies aber hätten die Mächte einen derartigen Schritt nicht mit Rechtswirksamkeit tun können. Wie oben ausgeführt worden ist, wurde und wird die Gebietshoheit in Berlin - anders als in den früheren Zonen⁴⁴⁶) - von Rechts wegen von allen vier Mächten gemeinschaftlich ausgeübt. Es besteht also nur ein gleiches Recht aller auf ungeteilte Gewalt. Damit konnte keine der Mächte einseitig über das Hoheitsobjekt verfügen. Die Westmächte vermochten also ohne sowjetische Zustimmung nicht in rechtswirksamer Weise Berlin oder Teile davon der Bundesrepublik einzuverleiben. Ein separates Vorgehen von ihnen mußte als eine Verfügung Nichtberechtigter nichtig sein⁴⁴⁷).

Eigenmächtige deutsche Schritte mußten ebenso unwirksam sein. Bei der Rechtslage Deutschlands nach dem Zusammenbruch konnte sich eine deutsche Staats- und Verfassungsgewalt stets nur insoweit ausdehnen, als dies die Besatzungsmacht zuließ⁴⁴⁸). Der juristische Einschluß Berlins in den Bund durch einen deutschen Verfassungsgeber setzte mithin einen

444) Vgl. Drath a.a.O. (Anmerkung 439).

445) Vgl. Drath (22), "Berlin", S. 30 ff, 48 ff, 57.

446) In den Zonen war eine getrennte Entwicklung der vier Territorien nicht ausgeschlossen (vgl. hierzu Jennings (46), "Rechtsnatur", S. 3; Virally (126), "Verwaltung", S. 52 f; Klein (49), "Verfassungsrecht", S. 68).

447) Vgl. Riklin (99), "Berlin", S. 182.

448) Vgl. hierzu Verdross (124), "Völkerrechtliche Stellung", S. 130; Böhme (7), "Kontrollsystem", S. 13; Klein (48), "Besatzungsstatut", Sp. 743; Stödter (119), "Rechtslage", S. 88; V.Mangoldt-Klein (76), "Grundgesetz", S. 13.

entsprechenden r e c h t s g ü l t i g e n Akt der Erlaubnis der Fremdmächte voraus, der weder vorlag noch eben vorliegen konnte, da zudem die Sowjetunion einer Einbeziehung der Stadt in das Westdeutsche Bundesgebiet nicht zugestimmt hat. Auch das Selbstbestimmungsprinzip kann dieses Ergebnis nicht ändern. Es verleiht einem besatzungsunterworfenen Teil nicht die Berechtigung, sich der Besatzungsmacht zu widersetzen, sondern läßt bei dem Besiegten den Anspruch auf ordnungsgemäße Ablösung der fremden Gewalt entstehen. Nach allem ist Berlin kein juristisches Mitglied des Bundes.

Nach der Darstellung der Rechtsentwicklung der Stadt, insbesondere ihrer Stellung unter interalliiierter Verwaltung, will sich die Untersuchung nunmehr speziell der Rechtslage des östlichen Stadtteils zuwenden. Die obige Klärung war zuvor nötig, weil die hierdurch erzielten Ergebnisse für die jetzt folgende Prüfung von entscheidendem Einfluß sind.

Abschnitt D

Die Rechts- und Verfassungsentwicklung des Stadtgebildes

von Ost-Berlin

Die Einsetzung eines eigenen Magistrats für den Ostsektor am 30.11.1948 spaltete die Stadt in zwei Teile. Es entstanden jetzt auf dem Gebiet von Berlin nicht nur zwei de facto voneinander getrennte Besatzungsbereiche, sondern auch zwei verschiedene "Städte". Es ergab sich damit ein Gleichlauf mit der Entwicklung im übrigen Deutschland, der in der Errichtung der "Mauer" seinen vorläufigen Abschluß fand.

I. Die Stellung unter alleiniger Besatzungsgewalt der Sowjets

Mit der Spaltung gelangte Ost-Berlin in den alleinigen Machtbereich des Sowjetkommandanten. Dieser fuhr zunächst fort, entsprechend der schon bisher praktizierten Methode seine Tätigkeit auszuüben, also das ihm untergebene Herrschaftsgebiet zu verwalten und zu beaufsichtigen. Nach der Gründung der DDR gab die sowjetische Macht immer eindeutiger zu erkennen, daß sie ihr Berliner Gebiet als Teil des ostdeutschen Staates ansehe. Als beispielsweise die drei westlichen Stadtkommandanten beim Sowjetkommandanten wegen der Anordnung der Regierung der DDR über Zugangsbeschränkungen für Westdeutsche im Ostsektor protestierten⁴⁴⁹), erklärte jener am 13.9.1960, er betrachte sich dafür als unzuständig. Die Regierung der DDR übe auf "ihrem Territorium" - also im Ostsektor - "die volle Rechtsherrschaft aus" und könne entsprechenderweise verfahren⁴⁵⁰). Auch auf die westalliierten Vorstellungen wegen mitteldeutscher Militärdemonstrationen im Ostsektor äußerten die angerufenen Stellen der Sowjets, daß dies weder die Westmächte noch die Sowjetunion etwas angehe. Der DDR stehe es frei, "auf ihrem Gebiet" Truppenparaden abzuhalten⁴⁵¹). Die Sowjetunion duldet und förderte, wenn auch begrenzt, weiterhin alle schrittweisen Bestrebungen der DDR, Ost-Berlin in ihren Herrschaftsbereich einzubeziehen. Alldies entspricht dem östlichen Standpunkt, Berlin sei von Rechts wegen Teil der Sowjetzone⁴⁵²) und damit auch später der DDR. Am 22.8.1962 löste schließlich das Ministerium für Verteidigung der UdSSR entsprechend einem

449) Nach der Anordnung mußten sich westdeutsche Besucher des Ostsektors Tagesaufenthaltsgenehmigungen besorgen (siehe Hillgruber (44), "Dokumente", S. 173).

450) Siehe bei Hillgruber (44), "Dokumente", S. 173.

451) Allgemein bekannt.

452) Siehe oben S. 78.

Beschluß der Regierung der Sowjetunion die sowjetische Stadtkommandantur im Ostsektor auf⁴⁵³).

Diese Maßnahmen der Sowjets mußten indessen für den besatzungsrechtlichen Status Berlins und somit auch seines Ostteils juristisch bedeutungslos sein. Wie oben festgestellt wurde, blieb die ganze Stadt de jure ein Sondergebiet, das ausschließlich unter Viermächteverwaltung steht. Die Sowjetunion war also - ebenso wie ihre westlichen Partner - nicht befugt, einseitig aus dem gemeinsamen besatzungsrechtlichen Herrschaftskomplex Gebietsteile abzugeben. Sie hatte mithin nicht die Berechtigung, Ost-Berlin der DDR einzuverleiben oder dessen Einbeziehung durch diese Seite zu dulden. Der östliche Stadtteil blieb ebenso wie die drei Westsektoren unlöslicher Bestandteil des separaten Besatzungsgebietes Berlin, das keiner der beiden staatlichen Neuordnungen in Deutschland juristisch verbunden ist. Dieser Rechtslage trägt die Sowjetregierung politisch und rechtlich auch weiterhin Rechnung. Sie konnte sich bis heute vor allem nicht dazu entschließen, die klare f o r m e l l e Einverleibung des Ostteils Berlins in die DDR zu vollziehen oder der DDR für einen derartigen Akt freie Hand zu lassen. So ließ die Sowjetunion die in ihrer Note vom 27.11.1958 gesetzte ultimative Frist von 6 Monaten⁴⁵⁴) ablaufen, ohne die angekündigten "Maßnahmen", die auch auf den juristischen Einschluß von Ost-Berlin gerichtet gewesen wären, in Angriff zu nehmen. Ferner blieb der seit Jahren angekündigte Separatfrieden der UdSSR mit der DDR aus, der jenen Vorgang enthalten hätte. Bis jetzt hat die Sowjetregierung - vermutlich mit Rücksicht auf ihre derzeitige Politik der friedlichen Koexistenz und Entspannung - einen solchen Vertrag mit der DDR nicht geschlossen oder auch nur vorbereitet.

453) Vgl. Mampel (74), "Sowjetsektor", S. 384; Spittmann (112), "Wachablösung", S. 257 ff.

454) Siehe oben Anm. 417.

Mit dieser Verhaltensweise der Sowjets steht auch die Auflösung ihrer Berliner Kommandantur⁴⁵⁵⁾ nicht in Widerspruch. Der Schritt vom 22.8.1962 erfolgte innerhalb eines neuen Hochspielens einer "Berlinkrise" durch die sowjetische Seite⁴⁵⁶⁾ und diente offenbar nur politisch-propagandistischen Zwecken. Er sollte den Anschein erwecken, als beginne die Sowjetregierung nun wirklich mit der "Lösung der Westberlinfrage" in ihrem Sinne und baue ihre Besatzungsgewalt in der Stadt zugunsten des ostdeutschen Staates ab. Gleichwohl hielt die Sowjetregierung in der Substanz weiter am Sonderstatus des Ostsektors fest. Sie löste zwar ihre Kommandantur auf, übergab aber gleichzeitig deren Befugnisse dem Stab der sowjetischen Truppen in Deutschland⁴⁵⁷⁾. Sie beseitigte also nur eine gesonderte militärische Institution, nicht deren Funktion. Diese, nämlich die Ausübung von Besatzungsgewalt in Berlin, überließ die Sowjetunion lediglich einer anderen Stelle. Eine Statusveränderung Ost-Berlins trat mithin nicht ein. Nach wie vor zeichneten die Sowjets für die mit dem Ostsektor verbundenen Aufgaben verantwortlich⁴⁵⁸⁾. Die der Auflösung der Sowjetkommandantur folgende Einsetzung eines "Stadtkommandanten" durch die Regierung der DDR blieb daher ohne Bedeutung⁴⁵⁹⁾.

Es fragt sich, ob der sowjetische Sektor de jure auch noch der Hoheitsgewalt der weiterbestehenden Alliierten Kommandantur unterliegt, obwohl dieser ein Sowjetvertreter fernbleibt.

455) Siehe oben S. 114 f.

456) Bekanntlich führte die Sowjetunion ab Sommer 1962 einen erneuten heftigen Nervenkrieg um Berlin, bei welchem sie ständig drohte, die Frage "noch in diesem Jahre" in ihrem Sinne zu lösen. Sie brach ihre diplomatischen Angriffe dann aber bei dem für sie ungünstigen Ausgang der Kubakrise im Herbst 1962 ab.

457) Vgl. Spittmann (112), "Wachablösung", S. 257 ff.

458) Vgl. Spittmann (112), "Wachablösung", S. 257 ff.

459) Vgl. Spittmann (112), "Wachablösung", S. 257 ff. Es wurde ein Generalmajor Poppe der "Nationalen Volksarmee" der DDR eingesetzt.

Am 16.6.1948 hatte der Sowjetkommandant die Alliierte Kommandantur verlassen⁴⁶⁰). Nachdem hierdurch die Tätigkeit dieser Behörde eine Zeitlang zum Stillstand gekommen war, erklärten am 21.12.1948 die drei westlichen Kommandanten, die Arbeit in der Kommandantur fortsetzen zu wollen. Die Alliierte Kommandantur sei durch eine Vereinbarung aller vier Mächte begründet worden, welche nur durch ein erneutes Abkommen geändert oder außer Kraft gesetzt werden könne. Die Kommandantur habe daher nicht aufgehört zu bestehen, sondern werde vielmehr ihre Tätigkeit sofort wiederaufnehmen. Der sowjetische Kommandant werde gebeten, wiederum mitzuarbeiten. Solange er fernbleibe, würden die westlichen Mächte die Aufgaben der Alliierten Kommandantur übernehmen, obgleich sie, die drei Kommandanten, wüßten, daß es ihnen nur möglich sein werde, ihre Beschlüsse in den westlichen Sektoren auszuführen⁴⁶¹).

Mit der Erklärung vom 21.12.1948 hatten die Westmächte festgestellt, daß sie nicht eine eigene Dreierkommandantur für West-Berlin einrichten, sondern die Arbeit der alten Behörde mit deren Entscheidungsgewalt für alle Stadtteile fortsetzen wollten. Dies sollte auch bei Fernbleiben der Sowjets geschehen⁴⁶²). Ob eine derartige Rumpfkommantantur die Funktionen der Viermächteverwaltung rechtswirksam wahrnehmen kann, muß aus den Grundlagen des Besatzungsstatus Berlins beantwortet werden.

Wie oben ausgeführt wurde, hatte die Alliierte Kommandantur ihre Beschlüsse einstimmig zu fassen⁴⁶³). Sie kann damit keine Entscheidung mit rechtlicher Wirksamkeit treffen, wenn dieser Entscheidung nicht alle vier Kommandanten zuge-

460) siehe oben S. 92.

461) Siehe bei Legien (65), "Berlin", S. 57.

462) Vgl. Legien (65), "Berlin", S. 16; Brandt/Uhlitz/Korber (13), "Berlin", S. 91.

463) Siehe S. 90.

stimmt haben. Ein solches Prinzip kann aber verständigerweise allein von der Grundlage ausgehen, daß alle Besatzungsvertreter in der gemeinsamen Behörde auftreten und hier auch - in einer gemeinsamen Sitzung - ihre Erklärungen abgeben. Das heißt, daß auch nur in dieser Form ein zu beachtendes Veto von einer Seite ergehen kann. Anders ist es indessen, wenn einer der Partner - wie geschehen - seine Mitwirkung in der Behörde überhaupt aufgibt und damit auf das ihm zustehende Recht zur Teilnahme an der gemeinsamen Verwaltung verzichtet. Eine derartige - im Abkommen nicht berücksichtigte - Haltung des fraglichen Partners kann nicht als immerwährendes Veto aufgefaßt werden, das jede erfolgreiche Verwaltung für alle Zukunft verhindern müßte. Die freiwillige Abwesenheit dieses Teilnehmers, also des sowjetischen Kommandanten, ist vielmehr als Stimmenthaltung⁴⁶⁴), besser, als Stimmrechtsverzicht anzusehen, was die Wirksamkeit einer Entscheidung der weiterarbeitenden anderen Teilnehmer nicht in Frage stellt. Nach allgemeinen Grundsätzen, die auch in diesen völkerrechtlichen Bereichen durchgreifen müssen, vermag eine Partei nämlich Rechte nur innerhalb eines bestimmten Verfahrensrahmens zur Geltung zu bringen. Mißachtet sie diesen Rahmen, ist auch ihr Anspruch nicht zu beachten. Den Sowjets wäre damit der Weg für ein Veto und hierdurch zu einer Beschlußunfähigkeit der Behörde allein in der ordnungsgemäßen Teilnahme an der Arbeit der Kommandantur gegeben. Begeht das sowjetische Mitglied diesen Weg nicht, kann es auch keinen Beschluß jener Behörde zu Fall bringen.

Die Westmächte vermögen somit erfolgreich die Arbeit der alten Viererverwaltung fortzusetzen, auch wenn die Sowjets nicht mehr mitwirken. Da die Alliierte Kommandantur von Rechts wegen für ganz Berlin zuständig ist, übt sie de jure auch im Ostteil der Stadt noch die volle Rechtsherrschaft

464) So Legien (65), "Berlin", S. 16; Brandt/Uhlitz/Korber (13), "Berlin", S. 91.

aus. In praxi ist die jetzige Kommandantur natürlich gehindert, nach dem sowjetischen Sektor Überzugreifen und richtet sich hierauf bei ihren Entscheidungen ein⁴⁶⁵).

II. Die innere Rechts- und Verfassungsentwicklung

1. Die Entwicklung bis zur Vorläufigen Ordnung

vom 23.1.1953

Der Gewaltakt der Kommunisten und ihrer Mitläufer vom 30.11.1948 verschaffte Ost-Berlin eine eigene Stadtverwaltung. Der neugebildete "Provisorische Demokratische Magistrat Groß-Berlins" erklärte, das einzig legale Organ für alle Sektoren zu sein⁴⁶⁶), er konnte indessen bei den gegebenen Machtverhältnissen seinen Herrschaftsbereich lediglich auf den Ostsektor ausdehnen. Die jetzige Ost-Berliner Verwaltung setzte sich aus einem Oberbürgermeister, drei Bürgermeistern und vierzehn Stadträten zusammen⁴⁶⁷)..

Die neue Behörde im Ostsektor arbeitete zunächst ohne jede formelle Rechts- und Verfassungsgrundlage. Die Vorläufige Verfassung vom 13.8.1946⁴⁶⁸), die nach wie vor in ganz Berlin Geltung beanspruchen konnte, wurde nicht ausdrücklich beseitigt, doch wurde sie weder erwähnt noch beachtet⁴⁶⁹). Der Verzicht auf ein Stadtparlament war dafür bezeichnend. Die Stadtverordnetenversammlung war von der Verfassung vorgeschrieben. Die neue Ost-Berliner Verwaltung bestand dagegen allein aus dem Magistrat. Auch ein Scheinparlament wurde nicht eingerichtet - eine beachtliche Neuheit im System kommunistischer Herrschaft. Die "außeror-

465) Vgl. dazu nochmals Legien (65), "Berlin", S. 16;

Brandt/Uhlitz/Korber (13), "Berlin", S. 91.

466) Paul (91), "Kampf", S. 203 ff.

467) Berlin (134), "Behauptung", S. 714).

468) Siehe oben S. 83.

469) Vgl. auch Mampel (74), Sowjetsektor", S. 71.

dentliche Stadtverordnetenversammlung" vom 30.11.1948 ging nach der Wahl des "Demokratischen Magistrats" auseinander⁴⁷⁰).

Die Gesetzlichkeit wurde offenbar bewußt nicht gesucht. Der Vorgang am 30.11.1948 war nach der Vorstellung seiner Veranstalter vielmehr ein "revolutionärer Akt"⁴⁷¹). Wie Brandt sagt, habe das "reaktionäre Verwaltungsorgan", also der alte Magistrat von Berlin, die "demokratische Entwicklung" gehemmt. Angesichts dieser Tatsache habe man nur noch durch eine Revolution das Verwaltungsinstrument der Reaktion beseitigen und durch die Schaffung eines demokratischen Magistrats die Voraussetzung für eine "fortschrittliche Entwicklung" ermöglichen können⁴⁷²).

Am 29.3.1950 gab sich der Magistrat eine "Geschäftsordnung"⁴⁷³). Davor hatte er sich am 20.1.1949 bereits eine Geschäftsordnung gegeben, deren Vorhandensein aber erst in ihrer jetzigen Neufassung erwähnt wurde⁴⁷⁴). Die Geschäftsordnung vom 29.3.1950 enthielt nicht nur allerlei Regeln zur Ordnung der Dienstgeschäfte, sondern war auch zugleich ein Stück materiell-rechtlicher Regelung für die neue Ost-Berliner Verwaltung⁴⁷⁵). In ihr wurden die Stellung des Oberbürgermeisters, der Magistratsmitglieder und des Magistrats insgesamt sowie der Bezirksbürgermeister festgelegt. Der Oberbürgermeister war der Vorsitzende des Magi-

470) Vgl. Mampel (74), "Sowjetsektor", S. 73.

471) Brandt (12), "Bedeutung", S. 229, 233.

472) Brandt (12), "Bedeutung", S. 231.

473) VOB I 1950, S. 69 ff (Verordnungsblatt Ost-Berlins).

474) § 19 der neuen Geschäftsordnung bestimmte, daß nunmehr "die Geschäftsordnung des Magistrats vom 20. Januar 1949" außer Kraft trete. Der Inhalt der alten Geschäftsordnung ist nicht bekannt. Sie wurde nicht im Verordnungsblatt veröffentlicht (vgl. Berlin (136), "Quellen", 2. Halbbd., S. 1788, 1810). Vermutlich war sie in erster Linie eine Regelung des Dienstablaufs der neuen Behörde.

475) Vgl. Mampel (74), "Sowjetsektor", S. 74.

strats und vertrat "Groß-Berlin" nach außen. Er führte die Dienstaufsicht über die Mitglieder des Magistrats und war vor allem für die "Durchführung der politischen Grundsätze" Ost-Berlins verantwortlich. Über Angelegenheiten von allgemeiner politischer, wirtschaftlicher oder sonstiger grundsätzlicher Bedeutung hatte der Magistrat als Kollegialorgan zu beraten und zu beschließen. Welche Dinge hierzu gehörten, entschied in Zweifelsfällen der Oberbürgermeister⁴⁷⁶).

Der Beratung und Beschlußfassung durch den Magistrat unterlagen insbesondere "alle gesetzlichen Regelungen"⁴⁷⁷). Damit setzte sich der Magistrat, da ein Stadtparlament nach wie vor wegfiel, zum einzigen Exekutiv- und Legislativorgan ein. Er gab sich ein Gesetzgebungsrecht, das nur Ländern zustand und das die Vorläufige Verfassung vom 13.8.1946⁴⁷⁸) sich nicht eingeräumt hatte⁴⁷⁹).

Durch die "Hauptsatzung" vom 8.6.1950⁴⁸⁰) schuf sich der Magistrat eine umfassendere Grundlage für seine Arbeit und damit eine Art von Verfassungsersatz⁴⁸¹). Hiernach wurden wiederum Legislative und Exekutive beim Magistrat vereinigt. Gemäß § 1 wurde er "das Beschlußorgan und das oberste Verwaltungsorgan von Groß-Berlin" und erließ die "gesetzlichen Regelungen für Groß-Berlin sowie die zur Erfüllung der Magistratspolitik notwendigen Anordnungen, Richtlinien und Verwaltungsvorschriften." Er überwachte die Durchführung. An Stelle des Oberbürgermeisters vertrat jetzt der Magistrat das Gemeindewesen nach außen. Die Verwaltung wurde vom Magistrat und den Bezirksverwaltungen aus-

476) Vgl. §§ 1, 4, 12 Geschäfts0.

477) Vgl. § 12 Ziff. 1 Buchst. b Geschäfts0.

478) Nach der Vorläufigen Verfassung bestand nur das Recht zur Beschlußfassung über Verordnungen und Satzungen (siehe oben S.83.)

479) Siehe zu der Bedeutung dieses Gesetzgebungsrechts auch weiter unten.

480) VOBl. I 1950, S. 145 ff.

481) Vgl. Berlin (136), "Quellen", 2. Halbbd., S. 1788.

geübt. Die Bezirksverwaltungen hatten lediglich die Aufgabe, Anweisungen der Zentrale in ihrem Bereich auszuführen. Sie waren Bestandteil einer einheitlichen Verwaltung⁴⁸²). Bezirksverordnetenversammlungen gab es gleichfalls nicht mehr.

2. Die Vorläufige Ordnung vom 23.1.1953

Am 19.1.1953 erließ der Magistrat die "Verordnung über die weitere Demokratisierung des Aufbaus und der Arbeitsweise der Organe der Staatsmacht von Groß-Berlin"⁴⁸³). § 1 dieser Verordnung sah die Bildung einer Volksvertretung von Groß-Berlin und von Volksvertretungen der Stadtbezirke vor. Nach § 2 beauftragte der Magistrat den Oberbürgermeister, die hierzu erforderlichen Maßnahmen zu treffen. Der Magistrat erließ sodann am 23.1.1953 die "Vorläufige Ordnung für den Aufbau und die Arbeitsweise der Organe der Staatsmacht von Groß-Berlin"⁴⁸⁴) und unter dem selben Datum die "Vorläufige Ordnung für den Aufbau und die Arbeitsweise der örtlichen Organe der Staatsmacht in den Stadtbezirken von Groß-Berlin"⁴⁸⁵). Die neuen Ordnungen hatten ihre Parallelen in den Ordnungen in der DDR für den staatlichen Aufbau in den Bezirken, Landkreisen, Stadtkreisen und Stadtbezirken vom 24.7.1952 und 8.1.1953⁴⁸⁶). Hierfür sprechen Inhalt, Aufbau und Zeitpunkt ihres Erlasses.

Ost-Berlin erhielt nunmehr eine "Volksvertretung Groß-Berlin". Sie wurde als das höchste Organ der Staatsmacht in Groß-Berlin bezeichnet (I 1 a). Die Volksvertretung hatte 130 Mitglieder (I 1 b). Sie wurde "bis zur Durchfüh-

482) Vgl. Mampel (74), "Sowjetsektor", S. 76 f; Brunn (16), "Sowjetsektor", S. 9.

483) VOBl. I 1953, S. 19.

484) VOBl. I 1953, S. 27.

485) VOBl. I 1953, S. 29.

486) Siehe oben S. 57 f.

... rung von Wahlen" aus Vertretern der Parteien und Massenorganisationen gebildet (I 1 d). Sie hatte unter anderem die Aufgabe, "Verordnungen zu erlassen"⁴⁸⁷⁾ (I 1 a Abs. 2). Der Magistrat war das "vollziehende und verfügende Organ der Volksvertretung" (II 1). Ihre Beschlüsse waren für ihn verbindlich (I 1 g). Er wurde in der konstituierenden Sitzung der Volksvertretung aus deren Mitte gewählt und setzte sich aus dem Oberbürgermeister (Vorsitzendem des Magistrats), acht Stellvertretern des Oberbürgermeisters, dem Sekretär des Magistrats und acht weiteren Mitgliedern zusammen (II 1). Der Magistrat war in seiner gesamten Arbeit der Volksvertretung rechenschaftspflichtig (II 2 b).

Nach der Ordnung für die Bezirke von Ost-Berlin existierten auf dieser Ebene jeweils die Volksvertretung des Stadtbezirks und der Rat des Stadtbezirks. Diese Organe waren gänzlich den zentralen Stellen untergeordnet. Sämtliche Beschlüsse einer Volksvertretung des Stadtbezirks oder eines Rates des Stadtbezirks konnten durch die zentrale Volksvertretung oder den Magistrat aufgehoben werden (I 1 h, II 2 e Bezirks0).

Die Einführung der "Vorläufigen Ordnung" ließ auch die Frage aufkommen, ob sich das Gebilde des Ostsektors jetzt oder schon vorher als Land, also als Stadtstaat konstituiert hatte, oder ob Ost-Berlin nur als reine Gemeinde bestehen wollte. Brunn neigt zu der Ansicht, die Vorläufige Ordnung habe den Stadtstaatscharakter erkennen lassen. Dies müsse

487) Hiernach schien jetzt nur ein Verordnungsrecht gegeben zu sein. In Wirklichkeit aber beschloß die Volksvertretung Groß-Berlin ebenfalls Gesetze, so das Gesetz zur Übernahme des Gesetzes über die örtlichen Organe der Staatsmacht vom 28.1.1957 (VOBl. I 1957, S. 69). Ferner wurde in einer Bekanntmachung des Magistrats vom 5.2.1954 von der "Durchführung der Gesetze, Verordnungen, Anordnungen und Beschlüsse der Volksvertretung Groß-Berlin und des Magistrats von Groß-Berlin" gesprochen (VOBl. I 1954, S. 65).

dem Wortlaut der Ordnung entnommen werden, die nämlich von einer "Staatsmacht v o n Groß-Berlin"⁴⁸⁸⁾ spreche. Die Parallelordnungen der Zone hätten den Ausdruck "Staatsgewalt d e s (oder i m) Bezirks oder Kreises" gebraucht. In der "Vorläufigen Ordnung" des Ostsektors sei dagegen eben von Staatsmacht v o n Groß-Berlin die Rede gewesen. Hierdurch sei klargemacht worden, daß Ost-Berlin eine eigene Staatsmacht - im Sinne eines Stadtstaates - darstelle⁴⁸⁹⁾. Auch Peters hat, allerdings nicht im Zusammenhang mit der Einführung der "Vorläufigen Ordnung" vom 23.1.1953, einen eigenen Landesstatus des Ostsektors angenommen⁴⁹⁰⁾.

Diesen Auffassungen kann nicht gefolgt werden. Wie oben dargelegt worden ist⁴⁹¹⁾, hatte weder die faktische noch die juristische Auflösung Preußens Berlin Staatsqualität verschafft. Es blieb Gebietskörperschaft kommunalen Charakters. Der Kontrollratsauftrag, auch aus diesem Teil Preußens ein Land zu bilden, wurde zwar von der gesamtberliner Stadtverordnetenversammlung ausgeführt. Die Landesverfassung Berlins konnte jedoch wegen des Widerstandes des Sowjetkommandanten und der Abspaltung Ost-Berlins nur in den Westsektoren verwirklicht werden. Der Geltungsbereich der Verfassung vom 1.9.1950 endete wegen tatsächlicher Unmöglichkeit seiner Ausdehnung auch auf den Ostteil der Stadt an der Sektorengrenze.

In Ost-Berlin unterblieb ein derartiger Akt. Die sowjetische Besatzungsmacht und die deutsche Verwaltung des Ostsektors hielten am kommunalen Status ihres Berliner Gebietes fest. Hierfür spricht die Tatsache, daß das nach der Spaltung entstandene Gebilde im Ostsektor eindeutig die Züge eines städtischen Gemeinwesens trug. Allein schon

488) Siehe S. 122.

489) Brunn (16), "Sowjetsektor", S. 13.

490) Peters (92), "Berlin", S. 603 f.

491) Siehe oben S. 84 ff.

mit der Bezeichnung "Hauptsatzung"⁴⁹²⁾ sollte im Gegensatz zu der von der Stadtverordnetenversammlung am 22.4.1948 beschlossenen Landesverfassung⁴⁹³⁾ offensichtlich der Kommunalcharakter Ost-Berlins betont werden⁴⁹⁴⁾.

Die "Vorläufige Ordnung" vom 23.1.1953 beseitigte oder beeinträchtigte diese Stadtqualität des Ost-Berliner Gebildes nicht nur nicht, sie bestätigte sie vielmehr. Die neue Ordnung unterließ es zwar, ausdrücklich von Stadt oder Gemeinde zu sprechen. Aus ihrem Inhalt ging aber die Absicht hervor, Verfassung für eine Stadt sein zu wollen. Sie schuf abermals einen Magistrat und einen Oberbürgermeister, also typisch kommunale Organe. Ferner sprach sie hinsichtlich der Ost-Berliner Bezirke nunmehr ausdrücklich von "Stadtbezirken". Die Hauptsatzung vom 8.6.1950 hatte sie noch "Verwaltungsbezirke" genannt⁴⁹⁵⁾. Schon daraus wurde der Wille erkennbar, Ost-Berlin nicht zum Land zu erheben. Schließlich war in dem Verhalten der SED-Abgeordneten in der alten Stadtverordnetenversammlung bei der Diskussion einer neuen Verfassung stets zum Ausdruck gekommen, daß die Kommunisten einen Landesstatus Berlins auf das entschiedenste ablehnten und für die Hauptstadt eine "Republikunmittelbarkeit" bei kommunaler Verfassung anstrebten. Es gibt keine Anzeigen dafür, daß man diesen Standpunkt nunmehr verlassen hatte.

Dieses Ergebnis vermag auch der Ausdruck "Staatsmacht von Groß-Berlin", auf den Brunn seine Auffassung stützt, nicht zu beeinflussen. Die Formulierung steht nicht als Erscheinungsform eines beabsichtigten eigenen "Staates". Sie wird vielmehr aus der leninistischen Staatslehre verständlich, welche eben nur eine Staatsmacht im Lande kennt und diese Staatsmacht in jedem Bereich von öffentlicher Gewalt, mit-

492) Hauptsatzung vom 8.6.1950, siehe oben S. 121.

493) Siehe oben S. 89.

494) Vgl. auch Berlin (136), "Quellen", 2. Halbbd., S. 1788.

495) Vgl. § 2 Abs. 3 der Hauptsatzung vom 8.6.1950.

hin, wie dargelegt⁴⁹⁶), auch auf der lokalen Ebene auftreten läßt. Der Ausdruck "Staatsmacht" in der "Vorläufigen Ordnung" steht daher in keinem Widerspruch zu der Absicht, Ost-Berlin Stadtstatus belassen zu wollen. Daß es hier Staatsmacht v o n Groß-Berlin und nicht - dem Vorbild der DDR entsprechend - Staatsmacht i n Groß-Berlin hieß, findet den Grund in der besatzungsrechtlich bedingten formellen Sonderstellung des sowjetischen Sektors⁴⁹⁷).

Schließlich kann bei der Gleichgültigkeit der Kommunisten gegenüber überlieferter Systematik auch nicht aus der Befugnis, Gesetze und nicht nur Verordnungen und Satzungen erlassen zu dürfen, zwingend auf eine - obwohl subjektiv nicht gewollte - Staatsqualität geschlossen werden. Bei dieser Nachlässigkeit gegenüber einer festen Begriffswelt⁴⁹⁸) ist nämlich nicht auszuschließen, daß man unter "gesetzlicher Regelung" Vorschriften verstand, die im herkömmlichen Sinne rangniedriger stehende Normen als "die Gesetze" waren. Nach alledem blieb Ost-Berlin eine bloße Gemeinde mit Stadtqualität und als solche als eine der Teilordnungen innerhalb Deutschlands rechtlich auch möglich⁴⁹⁹).

Die "Vorläufige Ordnung" war demnach Organisationsgrund-

496) Siehe oben S. 24.

497) Siehe näheres unten S. 135.

498) Die Gleichgültigkeit gegenüber juristischen Begriffen und Vorschriften überhaupt kommt auch in der Tatsache zum Ausdruck, daß die Ost-Berliner Verwaltung selbst die von ihr geschaffenen Bestimmungen übergang. So beschloß die Volksvertretung ein Gesetz oder sprach von "Gesetzen der Volksvertretung", obwohl nach der Vorläufigen Ordnung nur ein Verordnungsrecht statthaft war (Siehe Anm. 487). Ferner war sogar - entgegen der Vorläufigen Ordnung - von "Gesetzen und Verordnungen des Magistrats" die Rede (Siehe Anm. 487), und Verordnungen wurden wirklich vom Magistrat erlassen (Vgl. Brunn (16), "Sowjetsektor", S. 22; Mampel (74), "Sowjetsektor", S. 89).

499) Siehe oben S. 88.

gesetz nur für eine Stadt. Als solches trug sie eindeutig Züge eines Verwaltungssystems im Rahmen des "demokratischen Zentralismus". Die Volksvertretungen galten wie üblich als die höchsten Organe der Staatsmacht in ihren Bereichen. Magistrat oder Bezirksrat sollten lediglich ihre Organe sein. Ferner schuf die Neuordnung gleichfalls den straffen Befehlzug von oben nach unten. Den Bezirken wurde kein eigener Wirkungskreis eingeräumt. Ihre Aufgaben wurden nur allgemein und verwaschen umschrieben. Klar wurde dagegen hervorgehoben, daß ihre Organe der Allgewalt höherer Stellen untergeordnet waren. So konnten Beschlüsse der Volksvertretung des Stadtbezirks von der Volksvertretung Groß-Berlin aufgehoben werden (I 1 h S. 1 Bezirks0). Der Magistrat konnte die Durchführung der Beschlüsse der Volksvertretung des Stadtbezirks vorläufig aussetzen (I 1 h S. 2 Bezirks0). Der Rat des Stadtbezirks war getreu der doppelten Unterstellung sowohl seiner Volksvertretung als auch dem Magistrat gegenüber rechenschaftspflichtig (II 2 b Bezirks0). Seine Beschlüsse konnten sogar von dreifacher Seite her, nämlich von der Volksvertretung Groß-Berlin, von seiner eigenen Volksvertretung und dem Magistrat aufgehoben werden (II 2 e Bezirks0). Hiernach lag alle Macht bei der Zentrale. Den unteren Stellen - wie stets in einer bolschewistischen Staats- und Verwaltungsapparatur - wurde lediglich eine fluktuierende Restzuständigkeit überantwortet.

Als kommunale Verfassung war die "Vorläufige Ordnung" nach herkömmlichen Vorstellungen nur sehr dürftig gestaltet. Sie war, wie Brunn richtig sagt, allenfalls eine Teilordnung hinsichtlich der Machtorgane⁵⁰⁰). Sie wies erhebliche Lücken auf. Sie sagte, was bereits oben erörtert wurde, nichts über Wesen und Status ihrer Gemeinde aus. Sie klärte auch nicht den Gebietsbestand ihres Geltungsbereichs. Ferner schwieg sie sich über die Rechte und Pflichten der Ein-

500) Brunn (16), "Sowjetsektor", S. 14.

wohner und Bürger der Stadt aus. Sie enthielt keine eingehenden Vorschriften über die gemeindliche Wirtschaft. Es fehlten schließlich auch die Bestimmungen über das Verhältnis der Stadt zu einem bestehenden oder künftig bestehenden höheren Verband. Ihre "Vorläufigkeit" wurde wohl mit der damals nur als vorübergehend angesehenen Spaltung Berlins begründet⁵⁰¹⁾.

Bei der völlig andersgearteten Struktur und der besonderen Zielsetzung einer kommunistisch geprägten Verwaltungsapparatur ist es natürlich sehr problematisch, ja vielleicht müßig, bei der Beurteilung der Gemeindeverfassung des Ostsektors vom 23.1.1953 nach Parallelen in deutschen traditionellen Organisationsformen zu suchen. Tut man es dennoch, könnte die "Vorläufige Ordnung" am ehesten an die unechte Magistratsverfassung erinnern, die in der Vergangenheit in einigen deutschen Ländern, zum Beispiel in Preußen von 1808 bis 1831, Oldenburg, Braunschweig, Sachsen und Mecklenburg-Schwerin⁵⁰²⁾ in Geltung gewesen ist. Bei einem solchen System existieren in der Leitung einer Gemeinde zwei Körper, nämlich der Gemeindevorstand, also der Magistrat, und die von den Gemeindebürgern gewählte Vertretung. Beide Organe stehen selbständig nebeneinander, wobei sich der Magistrat auf die Durchführung der Verwaltung, die Vertretung dagegen auf die Beschlußfassung beschränkt⁵⁰³⁾. In ähnlicher Weise etwa sollte die "Vorläufige Ordnung" die Organisation Ost-Berlins regeln. Es war die Aufgabe der Volksvertretung, Verordnungen zu erlassen. Dem Magistrat oblag es entsprechend, als vollziehendes und verfügendes Organ

501) § 1 der Verordnung vom 19.1.1953 (s. oben S.122) lautet: "Zur weiteren Demokratisierung der Organe der Staatsmacht sind bis zur Wiederherstellung der Einheit Groß-Berlins die Volksvertretung Groß-Berlin und Volksvertretungen der Stadtbezirke zu bilden."

502) Vgl. Turegg (121), "Lehrbuch", S. 340; Pagenkopf (90), "Einführung", S. 44, 34.

503) Siehe oben Anmerkung 194.

die Verwaltungsarbeit zu leisten⁵⁰⁴). Damit war äußerlich, wie bei der unechten Magistratsverfassung, ein Zweikörpersystem mit klarer Funktionstrennung in - wenn man so will - eine Legislative und eine Exekutive gegeben.

3. Die Übernahme des Gesetzes über die örtlichen
Organe der Staatsmacht vom 18.1.1957 und der Ord-
nung über die Aufgaben und Arbeitsweise der ört-
lichen Volksvertretungen und ihrer Organe
vom 7.9.1961

Am 28.1.1957 beschloß die Volksvertretung durch ein Gesetz, das Gesetz der DDR über die örtlichen Organe der Staatsmacht vom 18.1.1957⁵⁰⁵) auch im Ostsektor in Kraft treten zu lassen⁵⁰⁶). Damit übernahm Ost-Berlin das in der DDR geltende Gemeindeverfassungsrecht⁵⁰⁷). Die Vorläufige Ordnung vom 23.1.1953 wurde nicht ausdrücklich außer Kraft gesetzt, offenbar jetzt aber als nicht mehr in Geltung befindlich betrachtet. Da das Gesetz der DDR ein Einheitsrecht für alle "administrativ-territorialen Einheiten" unterhalb staatlicher Ebene, also für den Bezirk, den Stadtkreis, den Landkreis, den Stadtbezirk, die Stadt und die Gemeinde, geschaffen hatte, fragte es sich mit Bezug auf Berlin, welche dieser sechs Gliederungsformen sich der Ostsektor zudachte. Das Übernahmegesetz vom 28.1.1957 schwieg sich darüber aus. Bei der Lage Berlins kamen nur der Bezirk oder der Stadtkreis (kreisfreie Stadt) in Frage.

Die folgende Praxis brachte sehr bald eine Klärung. Am 11.4.1957 beschloß nämlich die "Stadtverordnetenversamm-

504) Siehe Abschnitt I 1 a, II 1 der "Vorläufigen Ordnung". In der Verfassungswirklichkeit Ost-Berlins lagen die Dinge allerdings anders (siehe Anmerkung 498).

505) Siehe oben S. 61.

506) VOB1, I 1957, S. 69.

507) Siehe oben S. 61 ff.

lung von Groß-Berlin" das "Gesetz über die Wahlen zur Stadtverordnetenversammlung von Groß-Berlin und zu den Bezirksverordnetenversammlungen"⁵⁰⁸). Damit wurde einwandfrei zu erkennen gegeben, daß Ost-Berlin auch in Zukunft Stadt blieb.

Mit der Einführung des G80 gab sich der Ostteils Berlins die innere Ordnung eines Stadtkreises der DDR, er hatte also nunmehr dieselbe Gemeindeverfassung wie beispielsweise Magdeburg oder Leipzig. Er gliederte sich in die "Stadtbezirke", deren Zahl und Gebiet sich mit den acht alten östlichen Bezirken der Reichshauptstadt deckten⁵⁰⁹). In jeder Einheit, also im "Stadtkreis" und in den acht "Stadtbezirken", fungierten als die "obersten Organe der Staatsmacht" die örtlichen Volksvertretungen, also die Stadtverordnetenversammlung von Ost-Berlin und die einzelnen Bezirksverordnetenversammlungen⁵¹⁰). Damit hatten die Vertretungskörperschaften im Ostsektor wieder die alten Bezeichnungen. Im übrigen waren in Ost-Berlin, was den inneren Aufbau anging, im Verhältnis zu Großstädten der DDR keine Besonderheiten mehr zu vermerken.

Am 7.9.1961 wurde auch für den Ostsektor die "Ordnung über die Aufgaben und Arbeitsweise der örtlichen Volksvertretungen und ihre Organe" in Kraft gesetzt⁵¹¹). Mit dieser Regelung wurde die Ordnung Ost-Berlins abermals den entsprechenden Ordnungen in den Gemeinden der DDR angepaßt⁵¹²).

508) VOBl. I 1957, S. 233.

509) Vgl. § 6 des vorgenannten Wahlgesetzes v. 11.4.1957.

510) In Abweichung von § 2 G80 hießen sie Bezirksverordnetenversammlungen und nicht - wie vorgeschrieben - "Stadtbezirksversammlungen". Auch hieß es weiterhin "Magistrat von Groß-Berlin" und nicht gem. § 4 G80 "Rat der Stadt" (vgl. Wahlgesetz v. 11.4.1957). Traditionsgründe werden hierfür bestimmend gewesen sein.

511) GBl. der DDR I 1961, S. 169 und Sonderdruck Nr. 341, S. 3 - 54; siehe auch oben S. 66. Die Ordnung wurde durch die DDR mit unmittelbarer Geltung für Ost-Berlin erlassen.

4. Legalität und Legitimität des Ost-Berliner Regimes

Das Werden der eigenen Ost-Berliner Verwaltung am 30.11.1948 war illegal. Der Putsch einer kleinen, nur von einer Besatzungsmacht geförderten, Gruppe, fälschlicherweise von den Akteuren als Revolution bezeichnet⁵¹³), war ein Brechen der bestehenden Ordnung, nämlich der Berliner Verfassung vom 13.8.1946. Es fragt sich nur, ob man, wie es Brunn tut, auch von einer Illegalität des weiteren Handelns der neuen Herrschaft im Ostsektor zu sprechen hat.

Brunn, der die Entwicklung bis zur Vorläufigen Ordnung vom 23.1.1953 untersucht hat, meint, daß die Ost-Berliner Behörden und ihre Akte illegal seien, weil ihre formellen Grundlagen, zuletzt und besonders die Vorläufige Ordnung, rechtlich mangelhaft seien. Diese Grundlagen seien auf dem Verordnungswege vom Ostmagistrat geschaffen worden. Eine derartige Tätigkeit des Magistrats sei aber verfassungswidrig gewesen, da nach der Verfassung von 1946 dafür allein die Stadtverordnetenversammlung zuständig gewesen sei⁵¹⁴).

Dieser Ansicht von Brunn kann nicht gefolgt werden. Der Begriff der Legalität verlangt lediglich die Übereinstimmung obrigkeitlichen Handelns mit einer konkreten gesetzlichen Ordnung⁵¹⁵). Die mittels Gewaltakt gebildete und sich verfestigende neue Staatsmacht kann danach auch neues wirksames Recht schaffen, das der nunmehr bestehenden Staatsorganisation eine positiv-rechtliche Grundlage gibt⁵¹⁶). Diese ist jetzt für den neuen Machthaber die zu beachtende konkrete gesetzliche Ordnung, wobei außer Be-

512) Vgl. auch Mampel (74), "Sowjetsektor", S. 360.

513) Wie Küchenhoff sagt, ist das Merkmal für eine Revolution die Massenbewegung, also das Kommen der Revolution "von unten her" (Küchenhoff (63), "Staatslehre", S. 225 f.) Hiervon kann bei den Ereignissen des 30.11.1948 nicht die Rede sein.

514) Brunn (16), "Sowjetsektor", S. 16.

tracht bleiben muß, wie sie zustandegekommen ist. Hält sich der jetzige Machthaber an seine gesetzliche Ordnung, sind seine Maßnahmen entsprechend jenem formalen Legalitätsbegriff legal. Obrigkeit oder behördliches Handeln im Ostteil Berlins sind daher nicht illegal, wenn sie unter Beachtung gesetzlicher Ordnung bestehen, auch wenn diese Ordnung erst eigens geschaffen wurde.

Fraglicher dagegen ist die Legitimität. Legt man hierbei den heute allein brauchbaren Maßstab des Prinzips der Volkssouveränität⁵¹⁷⁾ zugrunde, vermag man die Herrschaft in Ost-Berlin nicht als legitim zu betrachten. Es bedarf nicht näheren Vorbringens um darzutun, daß der Gewaltstreik vom 30.11.1948 nicht von der Mehrheit der Ost-Berliner Bevölkerung getragen oder zumindest gebilligt wurde, sondern der Umsturz, wie Brunn sagt⁵¹⁸⁾, ein planmäßiges Vorgehen einer nur von der sowjetischen Macht unterstützten politischen Funktionsoligarchie war. Aber auch nachher hat die Ost-Berliner Behörde nicht ihre Rechtfertigung unter Beweis gestellt. Es hat bis heute kein wirkliches Plebiszit zugelassen, das den Willen des Volkes zu zeigen vermag. Dieses Verhalten läßt nach allgemeiner Erfahrung politischer Praxis vermuten, daß die Mehrheit des Volkes die Herrschaft nicht billigt, diese also nicht legitim ist. Schließlich kann die Ost-Berliner Verwaltung auch nicht besatzungsrechtlich ausreichend legitimiert sein. Wie oben dargelegt, hatte allein der sowjetische Stadtkommandant

515) Vgl. v.d. Heydte (42), "Legitimität", Sp. 333.

516) Vgl. Helfritz (41), "Staatsrecht", S. 125; Küchenhoff (63), "Staatslehre", S. 227.

517) Unter "Legitimität" wird die innere Rechtfertigung eines Staates, seiner Herrschaftsgewalt und seiner Maßnahmen durch höhere Werte und Grundsätze verstanden. Die herrschende Lehre von der Volkssouveränität erkennt nur die Herrschaft als legitim an, die ihren Ursprung im Willen der Mehrheit der Beherrschten findet und die durch den Willen dieser Mehrheit stets von neuem bestätigt wird (vgl. dazu v.d. Heydte (42), "Legitimität", Sp. 333).

518) Brunn (16), "Sowjetsektor", S. 18.

den "demokratischen Magistrat" anerkannt⁵¹⁹). Die drei Westmächte folgten dem ausdrücklich nicht⁵²⁰). Bei der Viermächteverwaltung Berlins wäre aber auch deren Zustimmung nötig gewesen, wenn die neue Behörde im Ostteil der Stadt - von der Besatzungsseite - rechtswirksam bestätigt sein wollte.

III. Die Stellung Ost-Berlins im Herrschaftssystem der DDR

Nachdem der Gewaltakt vom 30.11.1948 im Ostsektor dieselben politischen Kräfte, die auch in der Ostzone herrschten, zur Macht gebracht hatte, begann man ohne Verzögerung mit der völligen inneren Gleichschaltung des Ostteils Berlins mit der Sowjetzone. In kürzester Zeit wurde die Stadt in politischer, wirtschaftlicher, gesellschaftlicher und kultureller Beziehung umstrukturiert und auf den "Stand" des mitteldeutschen Vorbildes gebracht. Von da an bedeutete nahezu jedwede dortige Maßnahme einen entsprechenden Vorgang in Ost-Berlin⁵²¹), das keinerlei Eigeninitiative mehr zeigte⁵²²). Der Ostsektor zeigt heute das gesell-

519) Siehe oben S. 94.

520) Siehe oben S. 94.

521) Formell vollzieht sich die Gleichschaltung auf die Weise, daß grundsätzlich jede gesetzliche Regelung der DDR auch im Ostsektor in Kraft gesetzt wird. Hierbei werden die folgenden Wege benutzt:

- 1) das Gesetzgebungsorgan Ost-Berlins erläßt nach Erscheinen einer mitteldeutschen Regelung eigens ein Gesetz oder eine Verordnung, das oder die denselben Wortlaut wie das Vorbild aufweist,
- 2) die mitteldeutsche gesetzliche Regelung wird durch eine Ost-Berliner Rahmenbestimmung übernommen. Das Gesetzgebungsorgan Ost-Berlins erläßt hierbei ein Gesetz oder eine Verordnung, welche bestimmen, daß das Gesetz oder die Verordnung eines bestimmten Inhalts der DDR auch für "Groß-Berlin" gilt. Ein Beispiel dafür ist das Ost-Berliner Gesetz zur Übernahme des mitteldeutschen Gesetzes über die örtli-

schaftspolitische Bild einer beliebigen Stadt in der DDR⁵²³).

Anders sahen und sehen die maßgebenden Stellen in beiden Gebilden den äußeren Status "ihres" Berliner Gebiets. Kurz nach der Machtübernahme versicherte Ulbricht, die SED und er selbst betrachteten nun nicht etwa den Ostsektor als eine Stadt oder ein Land der Sowjetzone. Es bestehe keinerlei Absicht, Ost-Berlin in die Ostzone einzugliedern⁵²⁴). In entsprechender Weise verlief auch die Praxis. Während der innere Aufbau im Ostsektor ganz und gar der Ordnung der Zone angepaßt wurde, ließ man es an dem Akt fehlen, der die formelle Verschmelzung der beiden Gebiete bewirkt hätte. Das bedeutsamste Indiz für die vielmehr weiterbestehende rechtliche Trennung der beiden Gebilde wurde die Übung, ein Gesetz oder eine Verordnung der Zone durch eigenen Rechtssetzungsakt der Berliner Organe für den Sektor in Kraft zu setzen.

Die Gründung der DDR im Herbst 1949 brachte keine Veränderung. Obwohl Artikel 2 Abs. 2 der Verfassung des neuen Staats vorschrieb, daß Berlin die Hauptstadt der Republik sei⁵²⁵), wurde eben diese Verfassung weder durch einen Akt Ost-Berlins oder der DDR noch durch ein Übereinkommen beider Gebilde auch für den Ostsektor in Kraft gesetzt⁵²⁶).

chen Organe der Staatsmacht vom 28.1.1957 (siehe oben S. 129).

- 3) zuweilen werden auch gesetzliche Regelungen durch die zentralen Behörden der DDR mit unmittelbarer Geltung auch für den Ostsektor erlassen. Ein eigener Gesetzgebungsakt Ost-Berlins unterbleibt dabei also (vgl. zu allem: Mampel (74), "Sowjetsektor", S. 328, 387, 388; Brunn (16), "Sowjetsektor", S. 27, 28).

522) Vgl. Brunn (16), "Sowjetsektor", S. 25 f.

523) Vgl. Brunn (16), "Sowjetsektor", S. 5, 135; Mampel (74), "Sowjetsektor", S. 328.

524) Diese Äußerungen Ulbrichts sind gegen Ende 1948 oder Anfang 1949 getan worden und werden von Brandt (12), "Bedeutung", S. 233, erwähnt.

In die Volkskammer wurden Berliner Vertreter nur mit beratender Stimme entsandt⁵²⁷). Darüber hinaus erklärte der Oberbürgermeister Ebert am 12.10.1949 - also wenige Tage nach der Errichtung der Republik - vor der Volkskammer, die Viermächteverwaltung Berlins sei die staatsrechtliche Grundlage für das Leben in dieser Stadt. Der demokratische Magistrat achte und respektiere diesen Status⁵²⁸).

Ein weiteres auffälliges Beispiel für die Behandlung des Ostsektors als formell selbständigen Einheit war die Vorläufige Ordnung für den Aufbau und die Arbeitsweise der Organe der Staatsmacht von Groß-Berlin vom 23.1.1953. Wie oben schon ausgeführt wurde⁵²⁹), verwandten die Vorbilder aus der DDR, die Ordnungen für den Aufbau und die Arbeitsweise der staatlichen Organe der Bezirke und Kreise vom 24.7.1952 sowie die entsprechenden Ordnungen für die Stadtkreise und Stadtbezirke vom 8.1.1953, die Ausdrücke "Staatsgewalt (oder Staatsmacht) d e s (oder i m) Bezirk" usf. In der Berliner Ordnung vom 23.1.1953 war demgegenüber von der "Staatsmacht v o n Groß-Berlin" die Rede. Dieser Unterschied in der Formulierung machte sehr deutlich, daß der Gesetzgeber der DDR bei seinen Ordnungen von seiner Staatsmacht im Bereich seiner Gebietshoheit sprechen wollte, Ost-Berlin jedoch eine eigene "Staatsmacht" (von) innerhalb seines, des Ostsektors, Gebiets zuerkannt wurde. Auch mit jener Differenzierung wurde allseits zu verstehen gegeben, daß eine formelle Selbständigkeit Ost-Berlins und damit ein rechtliches Nebeneinander der beiden Gebilde berücksichtigt wurde⁵³⁰). Schließlich fehlte in der Vorläufigen Ordnung jede konkrete Bestimmung,

525) Vgl. DDR-Verfassung in: Berlin (136), "Quellen", 2. Halbbd., S. 1798.

526) Vgl. Mampel (74), "Sowjetsektor", S. 91, 385 f.

527) Vgl. Mampel (74), "Sowjetsektor", S. 91, 385 f.

528) Rede des Oberbürgermeisters Friedrich Ebert (in: Berlin (136), "Quellen", 2. Halbbd., S. 1801).

529) Siehe oben S. 128, 130, 126 f, 62 f.

530) Siehe auch Brunn (16), "Sowjetsektor", S. 13.

die irgendwie Schlüsse auf Integration oder Subordinierung erlaubt hätte.

Am 28.1.1957 übernahm Ost-Berlin für sein Gebiet das DDR-Gesetz über die örtlichen Organe der Staatsmacht vom 18.1.1957⁵³¹). Damit gab sich der Ostsektor nicht nur die innere Ordnung, sondern dem ersten Anschein nach vollständig auch die Stellung eines Stadtkreises der DDR im Sinne dieses Gesetzes, allerdings mit der - unausgesprochenen, jedoch selbstverständlichen - Besonderheit, daß Berlin sich keinem Bezirk als der nächsthöheren "administrativ-territorialen Einheit" unterstellte, sondern, wenn man so will, "republikunmittelbar" wurde. Die juristische Selbständigkeit der Stadt mußte hierdurch beseitigt sein. § 5 des Gesetzes bestimmte nämlich die völlige Weisungsgebundenheit der Organe einer örtlichen Einheit gegenüber den entsprechenden Stellen der höheren Einheit⁵³²). Auf Ost-Berlin angewandt, besagte jetzt diese Vorschrift, daß sein Magistrat und seine Stadtverordnetenversammlung dem Ministerrat und der Volkskammer der DDR unterstellt wurden. Auch sah das G80 für die Volksvertretungen der örtlichen Einheiten weder ein Gesetzgebungs- noch ein Verordnungsrecht vor, sondern gestattete diesen Vertretungen nur, "Beschlüsse" zu fassen⁵³³). Damit schien ein weiterer wichtiger Anhaltspunkt für eine Autonomie entfallen zu sein⁵³⁴).

In Wirklichkeit aber wollte auch nicht das G80 den alten Status in der Substanz berühren, sondern beabsichtigte vorwiegend, die innere Stadtverfassung im Ostsektor neu zu regeln. Dies geht aus dem Gesetz Ost-Berlins zur Übernahme des G80 vom 28.1.1957 hervor, das den besonderen

531) Siehe oben S. 129.

532) Siehe § 5 G80 (oben S. 64.)

533) Vgl. §§ 7 d, 5 Abs. 2 G80.

534) Siehe oben S. 134.

Passus enthält, das Gesetz über die örtlichen Organe der Staatsmacht gelte "für Groß-Berlin unter Berücksichtigung des Aufbaus und der Stellung der staatlichen Organe von Groß-Berlin"⁵³⁵). Mit dieser äußerlich wenig sagenden Wendung hatte man sich vermutlich den rechtlichen Ausweg schaffen wollen, trotz Geltung des GÖO den Ostsektor auch künftig als eine selbständig neben der DDR bestehende Einheit behandeln zu können.

Die nachfolgende Praxis bestätigte dies. Auch nach der Übernahme des GÖO blieb es weiterhin Übung, ganz wie zuvor Rechtsvorschriften der DDR erst durch eigenen Rechtssetzungsakt Ost-Berlins zu übernehmen⁵³⁶), obwohl doch nach § 5 Abs. 2 GÖO die Gesetze und Verordnungen der Republik für die unteren Einheiten, also auch für den Ostsektor, unmittelbar verbindlich sein müssen und, wie gesagt, Ost-Berlin nach dem GÖO ein Gesetzgebungs- oder Verordnungsrecht gar nicht hatte. Wenn die Stadt dennoch diese Befugnisse weiter für sich beanspruchen durfte, mußte das die Bedeutung haben, daß der bisherige Status auch jetzt respektiert werden sollte.

Nach der erneuten sowjetischen Aktivität um Berlin, also ab Herbst 1958, wurde von Seiten der Sowjetunion und der DDR immer häufiger und entschiedener vorgetragen, Berlin sei Bestandteil und Hauptstadt der DDR. Gleichwohl entschloß man sich nicht, durch konstitutiven oder deklaratorischen Akt den äußeren Einschluß vorzunehmen. Die Ver-

535) Vgl. § 1 Übernahmegesetz v. 28.1.1957 (VOBl. I 1957, S. 69).

536) Siehe Mampel (74), "Sowjetsektor", S. 385 f. Ein Beispiel hierfür ist das Gesetz der Ost-Berliner Stadtverordnetenversammlung über die Wahlen zur Stadtverordnetenversammlung und zu den Bezirksverordnetenversammlungen vom 11.4.1957 (VOBl. I 1957, S. 233), das offensichtlich das Berliner Pendant zu dem Gesetz über die Wahlen zu den örtlichen Volksvertretungen vom 3.4.1957 (GBL. I 1957, S. 221) in der DDR darstellte.

fassung der DDR, auch nicht die neue Verfassung von 1968, ist in Ost-Berlin nicht in Kraft. Auch die Berliner Vertreter in der Volkskammer besitzen bis jetzt nur beratende Stimmen. Schließlich ist das Recht Ost-Berlins auf eigene Normsetzung ebenfalls bis auf den heutigen Tag bestehen geblieben⁵³⁷).

Vor diesem Hintergrund einer fortbestehenden Autonomie ist auch die neue Ordnung vom 7.9.1961 zu sehen⁵³⁸). Sie enthält zwar die neuartige Bestimmung, daß die "Hauptstadt der DDR" die Funktion eines Bezirkes der Republik ausübt (Abschnitt I 1 Abs. 5). Gleichzeitig heißt es aber in Abschnitt I 1 Abs. 4, daß die "Hauptstadt Berlin" eine "politische, wirtschaftliche und kulturelle Einheit" bildet. Da ein entsprechender Satz in den Ordnungen für die Bezirke, Landkreise, Stadtkreise und Gemeinden in der DDR fehlt, kann diese Bestimmung nur bedeuten, daß man auch in der Ordnung vom 7.9.1961 der formellen Selbständigkeit Ost-Berlins Beachtung geschenkt hat.

537) Vgl. Mampel (74), "Sowjetsektor", S. 91, 385 f.
538) Siehe oben S. 130.

Die wichtigsten Ergebnisse der Untersuchung können wie folgt zusammengefaßt werden:

1. Friedrich Engels bejaht den Grundsatz der kommunalen Selbstverwaltung und fordert die Verwirklichung dieses Prinzips auch im Aufbau eines sozialistischen Staates.
2. Nach Lenins Begriffen ist die Gemeindeverwaltung im sozialistischen Staat nur ein lokales Organ der Staatsmacht. Die Gemeindeverwaltung in der Sowjetunion ist eine örtliche Behörde der einheitlichen Staatsverwaltung.
3. In der DDR ist die Selbstverwaltung beseitigt. Die Gemeinden und Kreise sind Verwaltungsbezirke des Staates ohne eigene Rechtsfähigkeit. Die Gemeindeorgane sind lediglich örtliche Organe der Staatsmacht.
4. Das Land Berlin ist kein Land der Bundesrepublik Deutschland.
5. Ost-Berlin ist eine formell selbständig neben der DDR bestehende politische Einheit. Diese Rechtsstellung wird grundsätzlich von der Sowjetunion, der DDR und der Ost-Berliner Verwaltung beachtet. Ost-Berlin hat dieselbe "innere" Verfassung wie ein "Stadtkreis mit Stadtbezirken" der DDR, beispielsweise wie Leipzig.

L e b e n s l a u f

Am 19. Dezember 1931 wurde ich in Duisburg als Sohn des Betriebsmeisters Oskar Rutsch und seiner Ehefrau Luzie geborene Becker geboren. Ich habe die deutsche Staatsangehörigkeit. Im Jahre 1935 zogen meine Eltern nach Aken/Elbe in der Provinz Sachsen um. Dort besuchte ich von 1938 bis 1942 die Volksschule. Danach besuchte ich von 1942 bis 1950 die Oberschule in Köthen/Anhalt. Am 16. Juni 1950 legte ich die Reifeprüfung ab. Von 1951 bis 1952 studierte ich an der Universität Halle Geschichte, von 1952 bis 1955 an der Universität Leipzig Zeitungswissenschaft. Im Mai 1955 verließ ich die DDR und nahm wieder Wohnsitz in Duisburg. Ich begann mit dem Studium der Rechtswissenschaft. Ich verbrachte vier Semester an der Universität Köln und danach weitere vier Semester an der Universität Münster. Am 5. Dezember 1959 bestand ich die erste juristische Staatsprüfung. Anschließend leistete ich meinen Vorbereitungsdienst ab. Am 24. Januar 1964 bestand ich die zweite juristische Staatsprüfung. Danach war ich als Gerichtsassessor am Landgericht Duisburg und am Amtsgericht Duisburg-Hamborn tätig. Am 1. Mai 1967 wurde ich zum Landgerichtsrat ernannt und erhielt eine Planstelle am Landgericht Duisburg.

